

# Analisis CSIS

## Lima Tahun Reformasi: Proses Demokrasi yang Lamban

### ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*  
Pemanasan Menjelang Pemilu 2004
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*  
Pemulihan Ekonomi Berlanjut

### ARTIKEL

- Indonesia Setelah Lima Tahun Reformasi  
(Mei 1998 - Mei 2003)
- Mengawal Jalannya Proses Demokrasi di Indonesia
- Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat  
dalam Pemilu 2004: Studi Perbandingan  
UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004
- Kelembagaan Kependudukan Era Otonomi Daerah
- Migrasi Internasional Pekerja Perempuan:  
Konteks Politik dan Perebutan Ruang Publik
- Kebijakan Moneter dan Kaitannya  
dalam Mendorong Perdagangan Luar Negeri

### DOKUMEN

- Kerja Sama ASEAN, ASEAN + 3 dan  
ASEAN-Uni Eropa



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpaunggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, *ber-nalar*, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR REDAKSI</b>	126
<b>ANALISIS PERISTIWA</b>	
□ <i>Tinjauan Perkembangan Politik:</i> Pemanasan Menjelang Pemilu 2004 <i>M. Djadijono</i>	127
□ <i>Tinjauan Perkembangan Ekonomi:</i> Pemulihan Ekonomi Berlanjut <i>Tim Departemen Ekonomi CSIS</i>	146
<b>ARTIKEL</b>	
□ Indonesia Setelah Lima Tahun Reformasi (Mei 1998 - Mei 2003) <i>Ignas Kleden</i>	160
□ Mengawal Jalannya Proses Demokrasi di Indonesia <i>Leo Agustino</i>	173
□ Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dalam Pemilu 2004: Studi Perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004 <i>Gregorius Sahdan</i>	192
□ Kelembagaan Kependudukan Era Otonomi Daerah <i>Prijono Tjiptoherijanto</i>	216
□ Migrasi Internasional Pekerja Perempuan: Konteks Politik dan Perebutan Ruang Publik <i>Riwanto Tirtosudarmo</i>	228
□ Kebijakan Moneter dan Kaitannya dalam Mendorong Perdagangan Luar Negeri <i>Miranda S. Goeltom</i>	256
<b>DOKUMEN</b>	
□ Kerja Sama ASEAN, ASEAN + 3 dan ASEAN- Uni Eropa <i>Faustinus Andrea</i>	267



## PENGANTAR REDAKSI

**G**ELOMBANG reformasi yang semula diharapkan mendorong terjadinya proses demokratisasi dan perubahan politik riil ke arah yang lebih baik, menurut *Ignas Kleden* ternyata tidak terjadi. Dalam tulisannya, *Kleden* menyatakan bahwa beberapa indikator seperti orientasi terhadap kekuasaan, dan diabaikannya kepentingan rakyat menunjukkan bahwa reformasi selama ini tidak menghasilkan perbaikan apa-apa. Bahkan pelaksanaan otonomi daerah mengarah pada terjadinya sentralisme politik di daerah yang menghambat komunikasi dan interaksi nasional.

Lambannya proses demokratisasi Indonesia, menurut *Leo Agustino*, disebabkan antara lain oleh belum kuatnya pemerintahan sipil dan kontrol sipil ketika berhadapan dengan kekuatan militer yang berpotensi besar untuk selalu memasuki kehidupan politik dan menegakkan kembali rezim yang otoriter. Dalam tulisannya, *Agustino* juga mencatat perlunya penguatan dan pemberdayaan masyarakat sipil dengan memperhatikan aspek pluralitas. Penyimpangan dan kelemahan yang terjadi pada pelaksanaan otonomi daerah yang mempertebal daerahisme dan faksionalisme yang mengabaikan aspek demokrasi perlu segera diatasi.

Sementara itu menurut *Gregorius Sahdan*, dorongan untuk mempercepat demokratisasi diupayakan melalui perbaikan undang-undang pemilu. Dalam tulisannya, *Sahdan* menyatakan bahwa undang-undang baru No. 12/2003 lebih membuka peluang bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pemilu karena mengakomodasi kebutuhan politik rakyat dalam menggunakan hak pilih dan dipilih. Undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 3/1999 masih membatasi hak politik rakyat, karena rakyat yang tidak terlibat dalam partai politik tidak memiliki hak untuk dipilih dalam pemilu, baik untuk jabatan legislatif maupun eksekutif.

Selain upaya mempercepat demokrasi, peningkatan mutu dan kualitas hidup manusia melalui pembangunan yang berwawasan kependudukan sangat penting. *Prijono Tjiptoherijanto* membahas pentingnya perencanaan pembangunan yang memperhatikan dinamika kependudukan dengan melakukan pengendalian pertumbuhan penduduk, mengarahkan mobilitas, dan meningkatkan kualitas dengan didukung oleh sistem informasi kependudukan yang menunjang tujuan.

Dinamika dan mobilitas penduduk terkait dengan kebijakan transmigrasi dan migrasi penduduk. *Riwanto Tirtosudarmo* membahas masalah yang dihadapi penduduk yang bekerja di luar negeri, khususnya perempuan. Kebijakan dan politik migrasi di Indonesia sama sekali tidak menyentuh kepentingan buruh migran perempuan yang terlihat pada buruknya perlakuan yang dialami mulai saat mereka berangkat sampai kembali ke tanah air. Persoalan lain yang muncul adalah TKI ilegal yang sering menimbulkan persoalan di negara tujuan dan akhirnya terkait dengan politik negara karena menyangkut hubungan diplomatik antara Indonesia dengan negara penerima pekerja. Terakhir, *Miranda S. Goeltom* membahas tentang kebijakan moneter Bank Indonesia yang diarahkan pada terkendalinya laju inflasi dan stabilnya nilai tukar rupiah. Tulisan ini juga merupakan evaluasi ekonomi-makro atas berbagai permasalahan yang masih dihadapi selain membahas prospek perekonomian 2003.



### TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

# Pemanasan Menjelang Pemilu 2004

M. Djadijono

## PENDAHULUAN

**S**ELAMA triwulan kedua (April sampai dengan Juni) 2003, politik di Indonesia diwarnai dengan berbagai peristiwa penting. Beberapa di antaranya dapat disebutkan di sini, yaitu: *Pertama*, pro-kontra terhadap Rancangan Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (RUU Sisdiknas); *kedua*, dinamika persiapan pelaksanaan Pemilu 2004, khususnya berkaitan dengan pembahasan RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR, DPD, dan DPRD serta agenda kerja KPU dalam proses penyelenggaraan Pemilu; *ketiga*, wacana pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai-partai politik (parpol); *keempat*, munculnya tuntutan pengunduran diri Presiden dan Wakil Presiden; dan *kelima*, perkembangan konflik bersenjata di Aceh. Peristiwa-peristiwa ini bisa jadi merupakan pertanda memanasnya suhu politik menjelang Pemilihan Umum 2004.

## Pro-Kontra RUU Sisdiknas

RUU Sisdiknas dibahas dan diperdebatkan sejak Februari 2001.<sup>1</sup> Naskah terakhir RUU tersebut merupakan hasil Panitia Kerja (Panja) Komisi VI DPR tanggal 25 April 2003, yang terdiri atas 78 Pasal dan Penjelasan. Semula RUU ini akan disahkan menjadi UU pada 2 Mei 2003 bertepatan dengan peringatan Hari Pendidikan Nasional. Tetapi karena begitu gencarnya pro<sup>2</sup> dan kontra<sup>3</sup> di masyarakat, rapat

---

<sup>1</sup> Lahirnya RUU Sisdiknas berawal dari pembentukan Tim Pendidikan Nasional (Diknas) Komisi VI DPR yang diketuai oleh Prof. Dr. Ir. Muhammadiyah pada sekitar bulan Februari 2001. Tugas utamanya adalah mempersiapkan perubahan UU No 2 Tahun 1989. Hasilnya adalah naskah RUU Sisdiknas 27 Mei 2002, yang kemudian dijadikan usul inisiatif DPR. Namun setelah itu banyak revisi dilakukan dan tentu saja menghasilkan banyak edisi naskah RUU Sisdiknas. Edisi terakhir yang tetap menimbulkan pro dan kontra itu adalah hasil kerja Panja DPR-RI di Cisarua, 21-30 Maret 2003 dan 23-25 April 2003 (Diana, 2003).

<sup>2</sup> Kelompok-kelompok yang pro antara lain: MUI, Forum Ukhuwah Islamiyah Yogyakarta, Forum Masyarakat Peduli Pendidikan Mataram, Nusa Tenggara Barat, Kesatuan Aksi Pemuda Muslim Indonesia (KAPMI), Pe-



kerja antara Komisi VI DPR dengan Mendiknas pada 12 Mei 2003, menyepakati untuk menunda pengesahan RUU ini hingga 11 Juni 2003 setelah dikaji ulang oleh Tim 11 Panja DPR (*Sinar Harapan*, 13 Mei 2003).

Materi RUU Sisdiknas yang menimbulkan pro dan kontra secara luas di masyarakat menyangkut antara lain rumusan-rumusan pasal yang berkaitan dengan fungsi dan tujuan pendidikan,<sup>4</sup> pendidikan agama peserta didik pada setiap satuan pendidikan oleh pendidik yang seagama,<sup>5</sup> dikait-

---

muda Muhammadiyah, DPP Generasi Muda Budhis Indonesia, Pengurus Wilayah NU Jawa Timur, Forum Akademisi Muslim Yogyakarta, DPP Partai Keadilan, PB-PGRI, dan sebagainya.

<sup>3</sup>Kelompok-kelompok yang kontra antara lain Gerakan Peduli Pendidikan Nasional, Masyarakat Yogyakarta Peduli Pendidikan Nasional, dan Belasan Organisasi Wanita di Kalimantan Timur, Paguyuban Pecinta Pendidikan Surakarta, Forum Kebangsaan Pemuda Indonesia (GMKI, PMII, GAMKI, PMKRI dan Kesatuan Mahasiswa Hindu Dharma), dan *The Indonesian Conference on Religion and Peace*.

<sup>4</sup>Pasal 3 RUU: "Pendidikan berfungsi mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pengembangan kemampuan serta pembentukan watak dan peradaban bangsa yang bermartabat di tengah masyarakat." Pasal 4: "Pendidikan nasional bertujuan mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa".

<sup>5</sup>Pasal 13 ayat (1) huruf a RUU: "Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama".

kan dengan rancangan rumusan Pasal 56 ayat (1) tentang diberikannya hak kepada masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan formal dan non-formal sesuai dengan kekhasan agama.<sup>6</sup> Kecuali itu, rancangan rumusan Pasal 31 tentang masalah agama yang diakui oleh negara dibatasi hanya saja yaitu Islam, Kristen Protestan, Kristen Katholik, Hindu dan Budha.<sup>7</sup> Pasal-pasal tersebut dinilai diskriminatif dan melanggar hak asasi manusia (HAM)<sup>8</sup> serta tidak sejalan dengan salah satu tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, yakni untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Mereka yang menolak RUU Sisdiknas mengusulkan antara lain seperti tercermin dari hasil Rapat Dewan Syuro PKB Pimpinan Alwi Shihab di Jakarta 27 Mei 2003, agar Pasal 13 ayat (1) dihapus saja dari RUU Sisdiknas, sebab faktanya telah menimbulkan per-

---

<sup>6</sup>Pasal 56 ayat (1) RUU: "Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan non-formal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat".

<sup>7</sup>Pasal 31 ayat (1) RUU Sisdiknas.

<sup>8</sup>Pasal 31 ayat (1) RUU tentang pengakuan negara hanya pada beberapa agama, selain melanggar HAM (sipil-politik) juga dapat merembet ke pelanggaran hak atas pendidikan karena dengan mudah dapat dipakai sebagai dalih untuk membatasi mana agama yang boleh dan tidak boleh diajarkan. Singkatnya, RUU Sisdiknas masih menyisakan aneka masalah, termasuk yang menyangkut tingkat kompatibilitasnya atas standar HAM (Farid, 2003).



tentangan. Di sisi lain, anak-anak justru mendapatkan pendidikan agama dari pengajian di surau, majelis taklim atau yang sifatnya luar sekolah. Pada akhirnya, pendidikan formal hanya menyediakan waktu sedikit untuk pendidikan agama (*Duta Masyarakat*, 29 Mei 2003).

Argumen lain yang dikumandangkan adalah bahwa RUU Sisdiknas mengandung pasal-pasal kontroversial yang dapat memicu disintegrasi bangsa dan memberi peluang kepada pemerintah atau negara untuk mengintervensi ruang privat terlalu dalam, terutama dalam kehidupan keagamaan peserta didik, dan penyelenggaraan pendidikan digiring menjadi pendidikan agama. RUU ini merupakan teror di bidang pendidikan dan keagamaan yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan mengesampingkan tugas mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, mereka mendesak DPR dan Mendiknas agar membatalkan RUU tersebut (Lihat *www. Liputan6.com*, 1 Mei, 8 Mei, 14 Mei 2003; *Sinar Harapan*, 17 Mei 2003; *Suara Pembaruan*, 19 Mei 2003). Apabila RUU itu dipaksakan pengesahannya akan menimbulkan polarisasi, pengkotak-kotakan dan pembangkangan sipil, bahkan mengancam keutuhan bangsa<sup>9</sup> (*Suara*

*Pembaruan*, 19 Mei 2003; *Kompas*, 6 Juni 2003; *Republika*, 7 Juni 2003).

Mereka yang pro menilai bahwa RUU Sisdiknas memberikan peluang bagi bangsa Indonesia untuk mengembangkan toleransi kehidupan antarumat beragama dan jaminan kebebasan beragama bagi setiap warga negara yang mencerminkan semangat pluralisme, proporsional dan tidak diskriminatif terhadap siapa pun warga negara Indonesia. RUU Sisdiknas dipandang mewakili sebagian besar masyarakat Indonesia yang menginginkan pendidikan nasional berorientasi pada iman dan takwa. Mereka mendesak DPR dan Pemerintah agar segera mengesahkan

---

dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB). (*Kompas*, 11 dan 12 Juni 2003) Indikasi akan terjadinya pembangkangan sipil tampak dari pernyataan sikap 500 guru Kristen-Katolik di Pontianak 17 Mei 2003 yang antara lain menegaskan: "Apabila RUU Sisdiknas dipaksakan untuk disahkan menjadi undang-undang, seluruh komponen penyelenggara sekolah berbasis masyarakat tidak akan mengakuinya" (*Sinar Harapan*, 17 Mei 2003). Demikian juga, penegasan Masyarakat Peduli Pendidikan Nasional (MPPN) Palembang, 10 Juni 2003: "Bila RUU Sisdiknas itu disahkan, maka kita melakukan pembangkangan nasional. Seluruh lembaga pendidikan yang tergabung dalam MPPN tidak akan melaksanakan undang-undang pendidikan" (*Sinar Harapan*, 11 Juni 2003). Indikasi terancamnya keutuhan bangsa nampak dari pernyataan sikap Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi, Unika Widya Mandira, Unkris Artha Wacana, *Justice and Peace* Keuskupan Agung Kupang, Gerakan Angkatan Muda Kristen, ketika berdemonstrasi menentang RUU Sisdiknas di DPRD Nusa Tenggara Timur 25 April 2003, yang menegaskan: "Bila RUU Sisdiknas diberlakukan, pulau Timor akan memerdekakan diri menjadi Negara Timor Raya" (*Sinar Harapan*, 26 April 2003).

<sup>9</sup>Indikasi terjadinya polarisasi itu bukan saja menggejala di kalangan masyarakat, tetapi juga di kalangan Fraksi-fraksi di DPR. F-Partai Golkar, F-PPP, F-KB, F-Reformasi, F-TNI-Polri, F-PBB, dan F-Daulatul Ummah misalnya, setuju RUU segera disahkan. Sebaliknya, F-PDI-P dan F-KKI menolak. Sementara itu, polarisasi dalam intern suatu Fraksi terjadi di Fraksi Partai Golkar (F-PG)



RUU tersebut (Lihat antara lain *www.Liputan6.com*, 5, 6, 18 Mei 2003; *www.Astaga.com*, 12 Mei 2003; *Kompas*, 6 Juni 2003; *Republika*, 7 Juni 2003).

Sekalipun telah muncul pro dan kontra di masyarakat dan kalangan elite politik, RUU Sisdiknas akhirnya disahkan pada 11 Juni 2003 dalam Sidang Paripurna DPR. Namun, seluruh anggota DPR RI dari Fraksi PDI-P (151 orang) menolak hadir dalam sidang paripurna itu. F-PDI-P menilai pengesahan tersebut telah mengingkari hasil lobi Pimpinan Fraksi, Pimpinan DPR dan pemerintah pada 10 Juni 2003 yang menyepakati bahwa pengesahan RUU itu akan dilaksanakan pada tanggal 17 Juni 2003 setelah terlebih dulu dilakukan pertemuan nasional antara DPR, pemerintah dan tokoh-tokoh pendidikan serta elemen-elemen yang pro maupun yang kontra untuk membahas kembali RUU tersebut. Sementara itu, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (FKKI) menginginkan agar pengesahannya dilakukan pada pasca Pemilu 2004 karena telah menimbulkan pro dan kontra yang sangat luas di masyarakat (*Suara Pembaruan*, 10 Juni 2003 dan *Kompas*, 12 Juni 2003).

Beberapa catatan penting dari pro dan kontra RUU Sisdiknas tersebut perlu digarisbawahi. *Pertama*, masalah pendidikan yang pada dasarnya merupakan bidang sosial budaya telah bergeser menjadi isu dan "komoditas" politik. Proses pembahasan maupun isi naskah RUU Sisdiknas yang telah disahkan itu sarat dengan persoalan

dan kontroversi politik. *Kedua*, sekalipun RUU Sisdiknas sudah disahkan menjadi UU tentang Sistem Pendidikan Nasional, tidak serta merta dapat dioperasionalkan, terutama karena harus menunggu diterbitkannya 35 buah Peraturan Pemerintah (PP), dan dikeluarkanya dua UU terkait, yakni UU tentang Guru (amanat pasal 39) dan UU tentang Badan Hukum Penyelenggara Pendidikan (amanat pasal 53). Ke-35 PP itu harus diselesaikan selambat-lambatnya dua tahun sejak diberlakukannya UU Sisdiknas (lihat lampiran Tabel 1).

*Ketiga*, pengesahan UU Sisdiknas ternyata tidak menghentikan pro-kontra di masyarakat, dan bahkan memunculkan ancaman pembangkangan sipil,<sup>10</sup> yang bisa mengancam integri-

<sup>10</sup> Pembangkangan sipil mempunyai tempat terhormat dalam sejarah demokrasi. Tujuan pembangkangan sipil biasanya ditujukan untuk menarik perhatian pada situasi ketidakadilan yang disulut oleh pejabat-pejabat publik yang kuat, dan untuk memaksa agar kebijakan yang relevan dipertimbangkan kembali. Pembangkangan sipil biasanya juga dilakukan ketika metode publisitas dan persuasi lain terbukti tidak efektif (Beethem dan Boyle, 2000: 48-49). Munculnya pembangkangan sipil terhadap UU Sisdiknas, misalnya, dapat disimak dari penegasan Wali Kota Bitung, Milton Kansil bahwa Pemerintah Kota Bitung tidak akan pernah memberlakukan UU Sisdiknas sekalipun telah disahkan oleh DPR (*Sinar Harapan*, 12 Juni 2003). Sementara itu, Sekretaris Umum Pengurus Harian Majelis Pendidikan Kristen di Indonesia (MPK) yang menaungi 300 yayasan perguruan Kristen di seluruh Indonesia, akan mempertimbangkan penghapusan pelajaran agama dari ribuan sekolah Kristen di seluruh Indonesia (*Kompas*, 13 Juni 2003). Forum Bersama Masyarakat Kristiani dan Masyarakat Adat Dayak Kalimantan Barat (FBMKMAD-KB) mem-



tas Negara Kesatuan Republik Indonesia (*Kompas*, 13 Juni 2003). Termasuk dalam pro-kontra tersebut adalah upaya kelompok-kelompok masyarakat meminta uji materiil (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung terhadap UU Sisdiknas tersebut (*Sinar Harapan*, 12 Juni 2003; *Kompas*, 13 Juni 2003; *Suara Karya*, 14 Juni 2003).

*Keempat*, satu hal lain pantas dicatat secara positif, yaitu meski terjadi aksi-aksi demo pro dan kontra selama sekitar dua bulan yang melibatkan massa dalam jumlah besar di berbagai daerah, tidak terjadi bentrok fisik satu sama lain. Insiden kecil hanya terjadi pada 11 Juni 2003 di Jakarta berupa pelemparan batu terhadap bus pengangkut para pelajar penentang RUU Sisdiknas (*Kompas*, 12 Juni 2003). Ini merupakan kemajuan tersendiri ditilik dari sisi kehidupan berdemokrasi.

## PERSIAPAN PELAKSANAAN PEMILU 2004

Pada 5 April 2004 akan dilaksanakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD (provinsi dan kabupaten/kota) dan DPD. Paling lambat tiga bulan setelah Pemilu itu akan dilaksanakan pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Menurut Keputusan KPU No. 185/1002 tentang

Jumlah Badan Penyelenggara Pemilu di daerah, jumlah TPS diperkirakan sebanyak 393.050 buah; sedangkan jumlah pemilih sekitar 129.557.027 orang ([www.KPU.go.id](http://www.KPU.go.id)). Biaya yang dianggarkan untuk kedua Pemilu tersebut sebesar Rp. 2,9 triliun, dengan rincian Rp. 1,2 triliun untuk Pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD; sisanya Rp. 1,8 triliun untuk pemilihan presiden dan wakil presiden. Komisi IX DPR juga telah menyetujui anggaran untuk KPU tahun 2003/2004 sebesar Rp. 449 milyar untuk tahun 2003, dan Rp. 460 milyar untuk tahun 2004 (*Media Indonesia Online.com*, 23 Mei 2003).

Pada bulan November 2002 sudah disahkan UU No. 31/2002 tentang Partai Politik, dan pada Maret 2003 disahkan UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR-DPRD dan DPD. Sementara itu, sejak bulan Maret hingga Juni 2003 tengah dibahas RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPRD dan DPD. Kedua RUU ini ditargetkan selesai sebelum Sidang Tahunan MPR pada bulan Agustus 2003.

Beberapa kemajuan dalam penyelenggaraan pemilu dapat ditengarai dari UU 12/2003, yaitu: (1) tidak akan ada lagi wakil rakyat berdasarkan pengangkatan (yang berasal dari TNI dan Polri); (2) pencalonan keanggotaan DPR dan DPRD menggunakan sistem daftar calon terbuka dengan konsekuensi bahwa pemilih bukan saja harus mencoblos tanda gambar parpol tetapi juga nama calon dari daftar

---

bangkang dengan memboikot pelaksanaan UU Sisdiknas bukan hanya karena aspirasinya untuk merevisi beberapa pasal rancangan UU itu tidak ditanggapi pemerintah dan DPR, tetapi juga karena proses pengesahannya tidak mencapai kuorum (*Suara Karya*, 14 Juni 2003).



yang diajukan oleh setiap parpol; (3) penyelenggara Pemilu 2004 mandiri dan independen karena keanggotaannya non-partisan; (4) seluruh anggota DPD, masing-masing empat orang dari setiap provinsi, dipilih langsung oleh rakyat<sup>11</sup> dengan sistem pencalonan bersifat perseorangan, non-partisan dan bukan anggota (aktif) TNI/Polri maupun pegawai negeri.

Sekalipun begitu, dalam UU Pemilu tersebut terdapat materi-materi yang dapat mengurangi arti pemilihan umum secara demokratis. *Pertama*, penetapan terpilihnya seorang calon tidak sepenuhnya didasarkan pada perolehan suara pilihan rakyat. Sebab untuk calon-calon anggota DPR dan DPRD yang tidak mencapai Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP),<sup>12</sup> penetapan terpilihnya didasarkan pada nomor urut daftar calon yang diajukan oleh Parpol (Pasal 107 UU No. 12/2003). Kewenangan Parpol menentukan nomor urut calon dan penetapan terpilih-tidaknya calon masih besar.

*Kedua*, dalam RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang masih dibahas DPR bersama pemerintah, terdapat rancangan rumusan yang tidak sejalan dengan UUD 1945. Hal itu misalnya: partai politik atau gabungan parpol yang dapat

mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus memperoleh suara kumulatif nasional sebesar 20 persen dalam pemilihan umum (Pemilu) anggota DPR (Pasal 5 ayat (4) RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden);<sup>13</sup> syarat calon presiden dan wakil presiden harus warga negara Indonesia asli (Pasal 6 huruf a RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden). Permasalahan-persoalan lain bertele-tele pembahasannya di DPR karena kepentingan-kepentingan pragmatis kekuatan-kekuatan politik yang akan bersaing di Pemilu ini.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Fraksi Partai Golkar di DPR pernah mengusulkan agar syarat parpol atau gabungan parpol yang boleh mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah memperoleh suara 35 persen dalam pemilu anggota DPR (*Suara Karya*, 11 April 2003; *Koran Tempo*, 22 April 2003; dan *Media Indonesia*, 8 Mei 2003). Sebaliknya, Fraksi PDI-P tidak akan mempersoalkan apakah parpol itu memperoleh 20 persen, 5 persen, 3 persen ataupun 0 persen karena PDI-P beranggapan bahwa bangsa ini tidak boleh memberikan persyaratan yang terlalu berat dalam masalah pengajuan calon presiden dan wakil presiden (*www. Astaga.com*, 7 Mei 2003). Pembatasan 20 persen perolehan suara ini ditentang pula oleh sebagian besar Fraksi di DPR, yakni enam dari sembilan fraksi (*The Jakarta Post*, 27 Maret 2003).

<sup>14</sup> Dalam proses pembahasannya, fraksi-fraksi di DPR terkesan saling jejal. Fraksi Partai Golkar, Fraksi Reformasi dan Fraksi Partai Bulan Bintang misalnya, mengusulkan syarat pendidikan calon presiden dan wakil presiden minimal sarjana/S-1 (*Media Indonesia*, 7 April 2003; *Republika*, 6 Mei 2003). Usulan seperti ini mengandung nuansa penjejalan terhadap calon Presiden dari PDI-P, Megawati Soekarnoputri. Sebaliknya, dalam Pasal 6 RUU disebutkan bahwa calon presiden dan wakil presiden haruslah memenuhi syarat tidak dalam status terdakwa dan/atau terpidana dalam perkara tindak pidana

<sup>11</sup> Di masa lalu, anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD I.

<sup>12</sup> BPP adalah jumlah seluruh suara sah pemilih dalam pemilu di setiap wilayah perwakilan dibagi dengan jumlah kursi yang diperebutkan di wilayah dan institusi perwakilan rakyat yang bersangkutan.



Ketiga, materi RUU tentang Susduk MPR, DPR, DPRD dan DPD cenderung kurang menghormati kedaulatan pemilihan. Hal itu diindikasikan antara lain dari mutlaknya kewenangan parpol untuk *merecall* anggota legislatif tanpa mengikutsertakan pemilih di daerah pemilihan anggota yang bersangkutan (Pasal 80, 86, dan 89 RUU Susduk).<sup>15</sup> Di samping itu, hak DPD dalam membahas dan memutuskan RUU-RUU, termasuk RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, sangat dibatasi. Wewenang DPD membahas RUU dilakukan bersama DPR sebelum DPR membahasnya bersama (Pasal 40 RUU Susduk). Hak-hak anggota DPD sebagai anggota MPR<sup>16</sup> juga tidak dicantumkan dalam RUU Susduk. DPD nam-

---

yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih. Syarat seperti ini didukung oleh tujuh fraksi di DPR termasuk Fraksi PDI-P (*Media Indonesia*, 8 Mei 2003). Jika ketentuan ini disetujui, Ketua Umum DPP Golkar Akbar Tandjung akan terganjal menjadi calon presiden. Masalah berikutnya yang juga diperdebatkan adalah waktu pelaksanaan pemilihan. Dalam RUU dirumuskan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan tiga bulan setelah pengumuman hasil Pemilu DPR, DPRD dan DPD (Pasal 26 RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden), sebaliknya empat dari sembilan fraksi di DPR meminta agar pemilihan presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD (*The Jakarta Post*, 27 Maret 2003).

<sup>15</sup> Padahal dalam UU Pemilu terdapat ketentuan bahwa kecuali mencoblos tanda gambar parpol, para pemilih juga diperbolehkan mencoblos satu di antara sederet nama calon anggota DPR/DPRD dari parpol yang dihendaki menjadi wakilnya (Pasal 84 UU No. 12/2003 tentang Pemilu).

<sup>16</sup> Menurut Pasal 2 ayat (2) UUD 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD.

pak bagaikan dekorasi demokrasi saja. Hal lain yang tidak sejalan dengan UUD 1945 Pasal 24C adalah tidak adanya wewenang DPR untuk mengajukan calon hakim konstitusi (Pasal 24 RUU Susduk). Berkaitan dengan kedudukan MPR, terdapat nuansa yang menempatkan MPR sebagai lembaga permanen yang tidak punya fungsi apapun (simak misalnya, Pasal 7 angka 3 RUU Susduk).

Untuk melaksanakan Pemilu 2004, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeh dan HAM), melaksanakan verifikasi parpol-parpol sebagai badan hukum seperti dipersyaratkan oleh UU No. 31/2002. Sejauh ini dari 237 partai politik yang ada ([www.KPU.go.id](http://www.KPU.go.id)), baru 49 parpol mendaftarkan diri kembali ke Depkeh dan HAM.<sup>17</sup> Verifikasi dilaksanakan dalam tiga tahap: tahap pertama, 2-30 Juni 2003; tahap kedua, Juli-Agustus 2003, dan tahap ketiga, Agustus-September 2003. Parpol-parpol yang lolos verifikasi akan memperoleh pengesahan sebagai badan hukum, sedangkan yang tidak, otomatis gugur (*Suara Pembaruan*, 27 Mei 2003). Sementara itu, KPU telah menyiapkan dan melaksanakan serangkaian kegiatan yang bersifat teknis dan operasional.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Pernyataan Ramly Hutabarat, Dirjen Administrasi Hukum Umum Depkeh dan HAM (*Suara Pembaruan*, 27 Mei 2003).

<sup>18</sup> Rangkaian jadwal kegiatan KPU adalah: *Pertama*, tahap persiapan dimulai sejak 11 Maret 2003 antara lain berupa: penyusunan pola organisasi dan tata kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, tata kerja Panitia Pengawas Pemilu (Panwas-



Proses pendataan penduduk dan pendaftaran pemilih berkelanjutan (P4B) oleh KPU bersama-sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) sudah dinyatakan selesai, meski hasilnya belum 100 persen. Berdasarkan catatan yang ada, P4B belum selesai di sembilan provinsi, yakni Aceh (48 persen), Papua (79 persen), Riau, Jambi, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, dan

---

lu), tata cara pemantauan pemilu, tata kerja Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN), seleksi anggota KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) serta Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan juga penyuluhan/pelatihan mengenai perundang-undangan kepada penyelenggara tingkat pusat sampai daerah, sosialisasi dan rapat kerja, serta sosialisasi informasi/pendidikan pemilih kepada masyarakat di semua tingkatan. Kedua, tahap penyelenggaraan pemilu, meliputi: sejak 11 Maret 2003, sosialisasi Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) dan pelatihan instruktur daerah serta petugas pendaftar; 9 Juli - 8 Desember 2003, pendaftaran parpol peserta pemilu, penelitian administrasi dan faktual oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, penetapan parpol peserta pemilu dan penetapan nomor urut parpol; 8 Juli 2003 - 10 Maret 2004, pendaftaran calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), penelitian administrasi oleh KPU, penetapan calon anggota DPD, penetapan nomor urut calon anggota DPD Provinsi, pengumuman calon anggota DPD, pencetakan dan pendistribusian daftar calon anggota DPD; 8-12 Juli 2003, penetapan jumlah kursi/anggota DPR bagi setiap provinsi, anggota DPRD setiap provinsi, anggota DPRD bagi setiap kabupaten/kota; 5 April 2004, pemungutan suara dan penghitungan suara oleh KPPS/KPPSLN di Tempat Pemungutan Suara (TPS) dimulai pukul 08.00 WIB - 14.00 WIB (*Sinar Harapan*, 26 April 2003).

Sulawesi Tengah. ([www.KPU.go.id](http://www.KPU.go.id), 21 Mei 2003). Ini tidak berarti bahwa P4B berjalan lancar di tempat-tempat lain. Masalah-masalah yang muncul, misalnya: di Papua, ada kalangan masyarakat yang tidak mau didaftar karena kecewa terhadap parpol (*Kompas*, 29 April 2003); di Kabupaten Brebes, 100 keluarga menolak didata dengan alasan selama ini merasa dianak-tirikan oleh pemerintah dalam soal pembangunan (*Sinar Harapan*, 29 April 2003); dan, kalangan Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) menyatakan tidak percaya pada Pemilu 2004 ([www.Tempo Interaktif](http://www.Tempo Interaktif), 21 Mei 2003).

Bagi parpol, untuk menjadi peserta pemilu nampaknya tidak akan semudah seperti pada Pemilu 1999 yang diikuti oleh 48 Parpol. Menurut UU No. 12/2003, persyaratan untuk dapat mengikuti Pemilu 2004 sangat berat, antara lain memiliki pengurus lengkap di 2/3 jumlah provinsi di Indonesia dan 2/3 dari jumlah Kabupaten/Kota yang ada di tiap-tiap provinsi di mana parpol yang bersangkutan memiliki kepengurusan, dan kepengurusan parpol di setiap tingkat itu harus memiliki kantor tetap. Parpol juga harus membuktikan diri mempunyai dukungan yang dinyatakan dengan memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang anggota atau 1/1000 dari penduduk pada setiap tingkat kepengurusan Parpol (Pasal 7 UU No. 12/2003). Oleh karena itu, kemungkinan besar parpol peserta Pemilu 2004 akan lebih sedikit jumlahnya daripada jumlah parpol peserta Pemilu 1999.



## CALON PRESIDEN RI PADA PEMILU 2004

Sejak Januari 2003 partai-partai politik telah berlomba memunculkan calon presiden mereka masing-masing. Pada umumnya setiap parpol mencalonkan Ketua Umumnya masing-masing sebagai calon presiden: Megawati Soekarnoputri, Ketua Umum PDI-P telah dikukuhkan sebagai calon presiden dalam Rakernas PDI-P di Solo, 10 Maret 2003; Prof. Dr. M. Amien Rais, Ketua Umum DPP PAN, dikukuhkan sebagai calon presiden dalam Rakernas PAN di Batam akhir tahun 2002; Rachmawati Soekarnoputri dicalonkan oleh Partai Pelopor; K.H. Abdurrahman Wahid, Ketua Dewan Syuro PKB, dicalonkan oleh PKB pimpinan Matori Abdul Djali dan PKB pimpinan Alwi Shihab; dan Hamzah Haz ditetapkan sebagai calon presiden oleh PPP dalam Mukthamar Ke-5 di Jakarta, 20-24 Mei 2003.

Di samping itu, bermunculan juga tokoh-tokoh di luar partai yang berinisiatif dan atau hendak dicalonkan oleh parpol sebagai calon presiden. Peluang seperti ini dibuka oleh Partai Golkar yang dalam Rapim Ke-6 (29 April - 1 Mei 2003) memutuskan akan menentukan calon presidennya, yang tidak harus berasal dari Partai Golkar, melalui proses konvensi partai. Nama-nama calon presiden non-partai itu, misalnya: Prof. Dr. Nurcholis Madjid (Ketua Yayasan Paramadina), Surya Paloh (Media Indonesia dan pemilik Metro TV), Aburizal Bakri (Ketua Umum Kadin), Soesilo Bambang Yudhoyono (Menko Polkam), Agum Gumelar (Men-

teri Perhubungan), Yusuf Kalla (Menko Kesra), Jenderal TNI. Purn. Wiranto (mantan Pangab RI), KH. Hasyim Muzaadi (Ketua Umum PB NU), dan lain sebagainya. Partai Golkar sendiri akan melaksanakan Konvensi Partai itu pada 5 Februari 2004.<sup>19</sup>

Pemilihan presiden dan wakil presiden mendorong berkembangnya kemungkinan koalisi antarpapol. PDI-P misalnya, mencoba menggandeng Jusuf Kalla (*Kompas*, 3 Mei 2003). Kwik Kian Gie, tokoh PDI-P, disebut-sebut akan dicalonkan sebagai presiden oleh Partai Golkar (*Suara Pembaruan*, 28 Maret 2003). Kemungkinan koalisi ini da-

---

<sup>19</sup> Konvensi Partai Golkar untuk menetapkan calon presiden dilaksanakan melalui serangkaian proses: (1) Tahap Persiapan: pembentukan Panitia Konvensi (Mei 2003), pengumuman pelaksanaan Konvensi (1 juni 2003); (2) Tahap Penjaringan: pengusulan Bakal Calon (1-15 Juni 2003); pendaftaran Bakal Calon (15 Juni -7 Juli 2003), verifikasi Bakal Calon (16 Juni -15 Juli 2003); (3) Tahap Penyaringan (Daerah): sosialisasi Bakal Calon (16 Juli - 1 September 2003), seleksi Bakal Calon (1-30 September 2003); (4) Tahap Pemilihan dan Penetapan Calon: nominasi Bakal Calon (1-7 Oktober 2003), pelaksanaan Pra-Konvensi 20 Oktober 2003, dan penetapan dan pengumuman Calon Presiden pada 5 Februari 2003 (*Kompas*, 2 Mei 2003). Hak suara dalam Konvensi diatur seperti berikut: DPP 18 suara; 30 DPD Provinsi masing-masing 3 suara; DPD Kabupaten/Kota yang jumlahnya 416, masing-masing satu suara; Organisasi-organisasi sayap seperti Angkatan Muda Golkar (AMPG), Kesatuan Perempuan Partai Golkar (KP-PG) masing-masing satu suara; organisasi-organisasi pendiri Partai Golkar, seperti: Soksi, Kosgoro, MKGR masing-masing satu suara; organisasi-organisasi yang didirikan Partai Golkar, yaitu: MDI, Satkar Ulama, Al-Hidayah, AMPI, dan HWK masing-masing satu suara (*Kompas*, 2 Mei 2003).



pat disimak dari putusan Rapat Kerja Nasional Partai Amanat Nasional (Rakernas PAN) di Makassar yang berakhir 11 Juni 2003 yang merekomendasikan 10 nama untuk menjadi calon wakil presiden, mendampingi Amien Rais. Kesepuluh nama tersebut seluruhnya berasal dari luar PAN, yakni K.H. Abdullah Gymnastiar (Aa' Gym), Agum Gumelar, K.H. Hasyim Muzadi, Jusuf Kalla, Kwik Kian Gie, Marwah Daud Ibrahim, Rachmawati Soekarnoputri, Sri Sultan Hamengkubowono X, Saifullah Yusuf, dan Susilo Bambang Yudhoyono (*www. Tempo Interaktif.com*, 11 Juni 2003).

Ketiga, sekalipun cukup banyak tokoh non-partai untuk calon presiden, peluang mereka tampak tidak besar karena tiap-tiap parpol cenderung mengutamakan orang dalam. Meski begitu, wacana ini merupakan kemajuan tersendiri dari demokrasi di Indonesia. Yang ditunggu adalah bagaimana calon-calon ini nanti bersaing secara *fair* dan sehat dalam Pemilu Presiden.

## ANCAMAN TERHADAP KEPIMPINAN MEGA-HAMZAH

Untuk kesekian kalinya, tuntutan mundur terhadap kepemimpinan Mega-Hamzah berkumandang seru<sup>20</sup> dalam

<sup>20</sup> Tuntutan serupa pernah gencar disampaikan oleh berbagai elemen masyarakat dan mahasiswa atas kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, Tarif Dasar Listrik (TDL) dan telepon pada awal Januari 2003 dan demo-demo terhadap ketidaktegasan Pemerintah RI atas invasi Amerika Serikat ke Irak, Maret 2003.

rangkaian unjuk rasa peringatan lima tahun reformasi (21 Mei 1998 - 21 Mei 2003). Alasannya, pemerintahan Mega-Hamzah tidak mampu mengawal perjuangan reformasi, mewujudkan kehidupan politik demokratis dan memperbaiki perekonomian rakyat<sup>21</sup> (*www. Liputan6.com*, 21 Mei 2003). Di samping itu, muncul pula seruan dari Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) asal Bandung, Banten, Irian Jaya dan Kalimantan Timur untuk menolak kepemimpinan nasional (eksekutif, legislatif dan yudikatif), tidak mempercayai Pemilu 2004, dan mengajak untuk membentuk pemerintahan transisi kaum muda (Junta Pemuda) sebagai langkah kongkret (*www. Tempo Interaktif.com*, 21 Mei 2003). Sementara itu, Badan Eksekutif Mahasiswa Sumatera Barat menuntut segera dibentuk pemerintahan transisi untuk melaksanakan pemilu yang demokratis (*Sinar Harapan*, 22 Mei 2003).

Sekalipun tuntutan pengunduran diri terhadap Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz gencar, ini tidak akan mudah dapat terwujud. Sebab, mekanisme memundurkan presiden dan wakil presiden atas dasar

• <sup>21</sup> Tuntutan pengunduran diri dikemukakan antara lain oleh berbagai elemen mahasiswa Jakarta yang berunjuk rasa pada 20 Mei 2003; Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) dari Bandung, Banten, Irian Jaya dan Kalimantan Timur dalam unjuk rasa di MPR/DPR 21 Mei 2003 (*www. Tempo Interaktif.com*, 21 Mei 2003); dan oleh ribuan pengunjuk rasa yang bergabung dalam Badan Eksekutif Mahasiswa Sumatera Barat di gedung DPRD Sumatera Barat 21 Mei 2003 (*Sinar Harapan*, 22 Mei 2003).



UUD 1945 cukup sulit. Ketentuan Pasal 7A UUD 1945 menyatakan: "Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden".<sup>22</sup> Kecuali itu, proses tersebut akan panjang.<sup>23</sup> Ini diakui oleh Ketua MPR Amien Rais yang menyatakan: "tidak cukup waktu untuk melengserkan Pemerintahan Megawati Soekarnoputri karena waktu yang dibutuhkan diperkirakan sampai Juli 2004." (*Kompas*, 8 Maret 2003). Demikian juga, Ketua Umum DPP Golkar, Akbar

Tandjung, telah memastikan bahwa pihak Partai Golkar tidak ada keinginan sedikit pun untuk mengganti pemerintah di tengah jalan (*Republika*, 3 Januari 2003). Oleh karena itu, jika suara Partai Golkar, PDI-P, PPP dan Fraksi Reformasi (khususnya dari PAN) di MPR digabung, ini akan mencapai jumlah mayoritas yang menggagalkan upaya pelengseran Mega-Hamzah di tengah jalan (jika digabung, ketiga Fraksi tersebut mencapai 370 dari 695 kursi di MPR).

## PENYELESAIAN KASUS ACEH

Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang bertujuan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah berlangsung lama, sejak Aceh diproklamasikan pada 4 Desember 1976 oleh Hassan Tiro. Pemerintah Indonesia yang berbeda-beda (Soeharto, B.J. Habibie, K.H. Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri) telah berupaya menyelesaikan kasus ini dengan cara yang berlainan pula mulai dari penggunaan kekerasan hingga dengan cara dialog ataupun perundingan.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ketentuan seperti itu mengandung arti bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya karena kinerja atau kebijakan-kebijakannya tidak memuaskan semua pihak.

<sup>23</sup> Proses memundurkan presiden dan/atau wakil presiden diatur oleh UUD 1945 seperti berikut: DPR mengajukan tuduhan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden kepada Mahkamah Konstitusi (harus disetujui oleh 2/3 jumlah anggota DPR); Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan DPR tersebut. Jika Mahkamah Konstitusi memvonis presiden dan/atau wakil presiden benar melakukan pelanggaran hukum seperti dituduhkan DPR, maka DPR harus memutuskan melalui sidang paripurna untuk meneruskan kepada MPR. Proses pengambilan putusan oleh MPR pun tidak sederhana, yakni harus dilakukan dalam sidang paripurna MPR dan kepada presiden dan/atau wakil presiden harus diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam sidang tersebut (Pasal 7B Perubahan Ketiga UUD 1945).

<sup>24</sup> Di era reformasi, upaya penyelesaian konflik di Aceh telah dilakukan oleh tiga Presiden, yakni B.J. Habibie, K.H. Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Pada 9 Agustus 1998, misalnya, Presiden B.J. Habibie meminta maaf atas pelanggaran HAM selama diberlakukannya DOM di Aceh dan menawarkan pemberian status khusus lewat penegakan syariat Islam. Presiden K.H. Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keppres Jeda Kemanusiaan 15 Mei 2000 dan melakukan perundingan dengan GAM, dan hasilnya adalah Inpres No. IV/2001 berisi enam langkah penyelesaian komprehensif meliputi



Namun, situasi Aceh tetap memburuk, yang ditandai dengan korban jiwa (meninggal) tetap berjatuhan,<sup>25</sup> penculikan para kepala Desa dan pembakaran sekolah-sekolah sering terjadi (pada

---

bidang ekonomi, politik, sosial, hukum, pendidikan, keamanan dan media serta Operasi Keamanan dan Penegakan Hukum. Disepakati pula suatu RUU tentang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dengan kekhususan pemberlakuan Syariat Islam di Aceh dan dinaikkannya penerimaan daerah dari hasil alam (menjadi UU No. 18/2001). Presiden Megawati beberapa kali melakukan perundingan dengan GAM, yakni di Swiss 2 Februari 2002, hasilnya: GAM menerima UU NAD sebagai langkah awal bagi penyelesaian selanjutnya dan penghentian segala bentuk permusuhan antara kedua belah pihak. Karena berbagai alasan, perundingan dilanjutkan lagi di Jenewa Swiss 9 Desember 2002, diperantarai oleh *The Henry Dunant Centre* (HDC), hasilnya: kedua belah pihak menandatangani kesepakatan penghentian permusuhan dengan batas waktu sampai dengan 9 Juli 2003 dan membentuk Komite Keamanan Bersama untuk memantau kesepakatan tersebut. Pada tanggal 25 Januari 2003, Pemerintah RI, GAM dan HDC meresmikan Kecamatan Indrapuri, Kabupaten Aceh Besar sebagai zona damai pertama di provinsi NAD. Langkah lanjutan diteruskan dengan rencana pertemuan Komite Keamanan Bersama di Jenewa, Swiss 25 April 2003, tetapi pihak GAM meminta penundaan hingga akhirnya pertemuan tersebut batal dilaksanakan (Litbang *Sinar Harapan*, 14 Mei 2003).

<sup>25</sup> Tokoh-tokoh NAD yang tewas ditembak oleh orang tak dikenal (menurut Kapolri dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR tanggal 8 Mei 2003 dilakukan oleh GAM) antara lain: Ketua Fraksi Persatuan Pembangunan DPRD Kota Langsa, Kabupaten Aceh Timur, Amiruddin, Mayjen TNI Purn. Teuku Djohan (Ketua DPD Partai Golkar Aceh), Zaini Sulaiman (Anggota DPRD Aceh), Prof. Dayan Dawood (Rektor Universitas Syah Kuala), dan Prof. Sofwan Idris (Rektor IAIN Ar-Raniry) (*www. Liputan6.com*, 8 Mei 2003).

tahun 2002 ada 240 unit sekolah dibakar). Pada bulan Maret-April 2003, beberapa anggota *Joint Security Council* (JSC) yang bertugas di beberapa daerah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) didemo dan diancam masyarakat, beberapa anggota JSC dipukuli di Aceh Tengah, dan kantor JSC di Aceh Timur dibakar (*Sinar Harapan*, 14 April 2003).

Oleh karena itu, sidang Kabinet Megawati pada 6 Mei 2003 memutuskan bahwa Pemerintah RI akan melaksanakan operasi terpadu, yaitu operasi-operasi kemanusiaan, penegakan hukum, pemulihan dan pemantapan jalannya pemerintahan dan kemungkinan dijalanannya operasi pemulihan keamanan terpadu. Sekalipun begitu, penyelesaian damai berdasarkan *Cession of Hostilities Agreement* (CoHA) 9 Desember 2002 melalui Sidang Dewan Bersama masih mungkin dilaksanakan, asalkan GAM membuat pernyataan eksplisit menerima NKRI dan bersedia menyerahkan seluruh persenjataannya. Namun bila sampai dengan 12 Mei 2003, GAM tidak mau mengupayakan jalan damai, maka akan dilakukan operasi pemulihan keamanan terpadu. Di samping itu, Pemerintah RI juga terus melakukan langkah diplomatik agar Pemerintah Swedia melarang Hassan Tiro (sudah menjadi warga negara Swedia sejak tahun 1979) untuk memimpin gerakan pemberontakan di Aceh (*www. Liputan6.com*, 6 Mei 2003).<sup>26</sup> Gagalnya perundingan

---

<sup>26</sup> Langkah pendekatan kepada Pemerintah Swedia dilakukan dengan mengirimkan Utusan Khusus Pemerintah RI ke Swedia dipimpin mantan Menlu Ali Alatas pada 8 Juni 2003 untuk menyampaikan bukti-bukti



antara Pemerintah RI dan Perwakilan GAM pada 17-18 Mei 2003 di Tokyo mendorong sekaligus menandai kebijakan baru Pemerintah RI untuk mengatasi masalah Aceh. Kebijakan baru tersebut adalah operasi pemulihan keamanan terpadu dan kemungkinan operasi militer di NAD,<sup>27</sup> yang diputuskan

---

pelanggaran hukum berupa gerakan separatisme di NAD dan teror-teror di berbagai wilayah di Indonesia yang dilakukan oleh anak buah Hassan Tiro dan kawan-kawan di NAD dan Jakarta (*Suara Pembaruan*, 10 Juni 2003; *Kompas*, 11 Juni 2003). Langkah itu ditempuh karena menurut Duta Besar Swedia di Jakarta, Herald Sanberg, pemerintahnya tidak bisa menangkap pimpinan GAM di Swedia dan menyerahkannya kepada Indonesia untuk diadili karena Swedia harus melindungi warga negaranya (*Kompas*, 31 Mei 2003). Seusai bertemu dengan Menko Polkam, Ketua Utusan Khusus Pemerintah RI Ke Swedia, Ali Alatas menjelaskan kepada wartawan di Jakarta 16 Juni 2003 bahwa Pemerintah Swedia akhirnya mengakui adanya keterkaitan Hassan Tiro dan kawan-kawan dengan aksi pemberontakan bersenjata di NAD dan karena itu berjanji akan memanggil Hassan Tiro dan kawan-kawannya (*Sinar Harapan*, 16 Juni 2003 dan *Republika*, 17 Juni 2003).

<sup>27</sup> Tentang terhadap Kebijakan Operasi Militer Terpadu disampaikan misalnya oleh Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Prof. Syafii Maarif yang menyatakan bahwa jika operasi militer yang benar-benar ditempuh, maka berarti sama saja dengan operasi bunuh diri. Apapun alasannya, persoalan Aceh masih bisa diselesaikan dengan dialog, dan GAM juga masih bisa diajak dialog. Oleh karena itu, kepada Presiden Megawati diusulkan agar menunjuk seseorang dari kalangan sipil yang diberi mandat penuh untuk menyelesaikan masalah Aceh, yaitu Menko Kesra Jusuf Kalla. Sebaliknya, kepada GAM diharapkan sadar diri bahwa tuntutan kemerdekaan itu tidak akan mungkin dapat dicapai. Sebab dari sudut apa pun, Aceh adalah daerah modal (*Sinar Harapan*, 14 April 2003). Mantan Presi-

dalam Keppres No. 28 Tahun 2003 yang mulai berlaku tanggal 19 Mei 2003 jam 00.00 WIB. Intinya, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam keadaan bahaya dengan status darurat militer untuk jangka waktu selama enam bulan dengan biaya dari APBN dan APBD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam<sup>28</sup> (*www. Liputan6*.

---

den RI, K.H. Abdurrahman Wahid yang menilai bahwa melakukan operasi militer sama saja dengan menerapkan DOM Kedua di Aceh yang sangat berbahaya karena akan memakan korban jiwa lebih besar lagi (DOM I telah menewaskan lebih dari 9.900 orang). Jika operasi militer benar-benar akan dilaksanakan di Aceh, maka hal itu akan merugikan pemerintah sendiri karena rakyat Aceh bisa makin keras melakukan gerakan separatisme dan GAM yang moderat terpaksa akan ikut golongan yang ekstrem. Pemerintah harus bisa menahan diri dan melakukan perundingan kembali dengan GAM (*Sinar Harapan*, 21 April 2003). Demikian juga, anggota Komnas HAM, Syamsudin, menegaskan bahwa Komnas HAM tidak setuju apabila pemerintah mengambil langkah tegas melalui operasi militer, kecuali jika kesepakatan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM yang berlaku hingga 9 Juli 2003 telah berakhir dan GAM ternyata masih melakukan perlawanan (*Sinar Harapan*, 21 April 2003). Banyak tentang lainnya, misalnya oleh Ketua Forum Bersama (Forbes) anggota DPR dari Fraksi Reformasi asal Aceh Teuku Syaiful Achmad (*Sinar Harapan*, 17 Mei 2003), sejumlah LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang tergabung dalam Tim Masyarakat Pemantau Perdamaian Aceh (*Civilian Peace Monitoring for Aceh*), beranggotakan elemen dari Elsam, YLBHI, KontraS, Imparsial, YAPPIKA, Kalyanamitra dan PBHI (*Sinar Harapan*, 17 Mei 2003).

<sup>28</sup> Biaya yang dibutuhkan bagi pelaksanaan darurat militer di Aceh diperkirakan Rp. 1,3 triliun dan akan diambil sepenuhnya dari APBN, khususnya pos pengeluaran dana cadangan umum yang dalam APBN 2003 dianggarkan sebesar Rp. 8 tril-



com, 18 dan 19 Mei 2003). Keputusan ini disetujui oleh pimpinan DPR, Pimpinan Komisi I dan para Pimpinan Fraksi DPR di Istana Negara pada 15 Mei 2003. (*www. Tempo Interaktif.com*, 16 Mei 2003).

Segera setelah diberlakukan darurat militer di Aceh, terjadi pembakaran sekolah-sekolah umum maupun madrasah secara hampir serentak dan sistematis. Sampai dengan 29 Mei 2003, jumlah sekolah yang dibumihanguskan mencapai 437 buah (*Kompas*, 31 Mei 2003). Rumah-rumah penduduk yang hancur mencapai 23.000 buah, sejumlah ruas jalan rusak, sarana penyalur air bersih dirusak, tiang-tiang listrik dirobohkan dan kerusakan-kerusakan lain (*www. Liputan6.com*, 28 Mei 2003). Sampai dengan hari kedupuluh satu penerapan darurat militer, korban di kalangan TNI dan Polri, GAM maupun masyarakat sipil berjatuhan (lihat lampiran Tabel 2).

Kebijakan operasi terpadu dan darurat militer di Aceh, meski memperoleh dukungan dari kalangan internasional,<sup>29</sup> ditentang oleh banyak pi-

---

yun (Keterangan Dirjen Perencanaan Strategi Pertahanan Departemen Pertahanan, Mas Widjaja dalam Rapat Kerja dengan Komisi I DPR 20 Mei 2003). Namun anggota Panitia Anggaran DPR, Ridwan Mukti, memperkirakan anggaran untuk operasi militer di Aceh bisa mencapai Rp. 3 triliun karena kondisi peralatan TNI yang sudah tua (*Suara Pembaruan*, 21 Mei 2003).

<sup>29</sup> Kalangan dunia internasional yang memberikan dukungan terhadap pelaksanaan operasi terpadu di NAD antara lain Duta Besar Inggris untuk Indonesia, Richard Gozney, Duta Besar Arab Saudi di Indone-

hak. PRD misalnya, pada 21 Mei 2003 berdemonstrasi di depan Istana Negara menentang kebijakan operasi terpadu di Aceh (*Sinar Harapan*, 22 Mei 2003). Ratna Sarumpaet dan kawan-kawannya yang tergabung dalam Masyarakat Indonesia untuk Damai di Aceh, menyerukan agar darurat militer di Aceh segera dihentikan karena perang yang berkepanjangan bukan hanya menyebabkan macetnya proses pendidikan ribuan siswa, tetapi juga menimbulkan dendam di kalangan anak-anak dan kelak malah akan memunculkan bibit-bibit baru GAM (*Kompas*, 31 Mei 2003). Sementara itu Ketua Tim Ad Hoc Aceh, Komnas HAM, M.M. Billah menyatakan agar operasi militer di Aceh dihentikan dan GAM-RI didorong untuk berunding kembali. Sebab selama pelaksanaan operasi pemulihan keamanan telah terjadi pelanggaran hukum humaniter dan HAM<sup>30</sup> (*www. Liputan6.com*, 4 Juni 2003).

---

sia, Abdullah Abdul Rahman Alim (*Media Indonesia*, 20 Mei 2003), Menlu Australia, Alexander Downer dan PM Thailand (*Suara Pembaruan*, 27 Mei 2003), dan bahkan Menlu Swedia, Anne Lindh menyatakan di depan parlemen negaranya bahwa Swedia mendukung integritas wilayah Indonesia dan penyelesaian masalah Aceh dalam kerangka otonomi khusus NAD (Tajuk Rencana harian *Kompas*, 31 Mei 2003).

<sup>30</sup> Menurut Ketua Tim Ad Hoc Aceh Komnas HAM, M.M. Billah, selama pelaksanaan operasi pemulihan keamanan di Aceh telah terjadi pelanggaran HAM seperti: pembunuhan kilat di Bireun 27 Mei 2003; pemerkosaan anak berumur 13 tahun di Kampung Ara Bungong-Bireun 26 Mei 2003; penyiksaan penduduk; pengusiran penduduk secara paksa dari rumahnya; sweeping warga Aceh di beberapa daerah seperti di Sumatera Utara, Riau dan Jakar-



Reaksi internasional atas efek dari kebijakan operasi terpadu di Aceh tercermin antara lain dari pernyataan Sekjen PBB Kofi Annan yang menyatakan keinginannya untuk memberikan bantuan terhadap masalah Aceh. Sementara itu, Wakil Menteri Pertahanan Amerika Serikat Paul Wolfowitz mendesak Pemerintah RI agar melibatkan organisasi non-pemerintah untuk memantau operasi pemulihan keamanan yang digelar di NAD (*Kompas*, 31 Mei 2003). Sebaliknya, Menko Kesra Jusuf Kalla dan Menlu Hassan Wirajuda, pada 26 Mei 2003 sudah menegaskan bahwa selama diterapkan darurat militer, provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tertutup bagi LSM asing. Sebab situasi keamanan sangat rawan dan berisiko tinggi. Kecuali itu dikhawatirkan pula LSM-LSM asing itu mempunyai tujuan politik tertentu dan mendukung GAM (*www. Liputan6.com*, 27 Mei 2003). Kepala Staf TNI-AL, Laksamana Bernard Kent Sondakh, di Jakarta 2 Juni 2003 juga menegaskan bahwa kapal dan pesawat asing dilarang melewati wilayah NAD selama diberlakukannya darurat militer (*www. Liputan6.com*, 3 Juni 2003).

---

ta (*Sinar Harapan*, 3 Juni 2003 dan *www. Liputan6.com*, 4 Juni 2003). Terjadinya pelanggaran-pelanggaran itu diakui pula oleh Pemerintah RI dan TNI yang dinyatakan dalam bentuk digelarnya pengadilan militer di Gedung Pengadilan Negeri Lhokseumawe 3 Juni 2003 terhadap tiga orang anggota TNI, yaitu: Prada Saiful Bachri, Prada Toni Harianto dan Prada Agus Widayat, yang didakwa menganiaya Rajali, Maimun, dan Hamdani Yahya dari Desa Lawang, Kecamatan Peudada, Kabupaten Bireuen pada 27 Mei 2003 (*Sinar Harapan*, 3 Juni 2003 dan *Kompas*, 6 Juni 2003).

Pada 16 Juni 2003, Presiden Megawati selaku Penguasa Darurat Militer Tingkat Pusat (PDMP) mengeluarkan Keputusan Presiden No. 43/2003 tentang Pengaturan Kegiatan Warga Negara Asing, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Jurnalis di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Pasal 1 menyatakan bahwa: (1) selama berlangsungnya keadaan Darurat Militer di NAD, warga negara asing tidak diperbolehkan melakukan kunjungan wisata dan tidak melakukan kegiatan yang bertentangan dengan tujuan pelaksanaan keadaan Darurat Militer di NAD; (2) kunjungan warga negara asing dapat dilakukan atas izin Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Menkeh dan HAM) atas nama presiden selaku PDMP; (3) warga negara asing yang terikat dengan kontrak kerja serta perjanjian dengan pemerintah Indonesia yang telah berjalan, agar melaporkan keberadaan dan pelaksanaan kegiatannya di NAD kepada Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD). Dalam pasal 2 tertera bahwa: (1) LSM dari negara asing maupun dari Indonesia tidak diperbolehkan melakukan kegiatan yang bertentangan dengan tujuan pelaksanaan keadaan Darurat Militer; (2) bantuan kemanusiaan yang berasal dari negara sahabat, badan dunia dan LSM baik asing ataupun nasional di Provinsi NAD, dikoordinasikan oleh Menko Kesra atas nama presiden selaku PDMP. Pasal 3 menyatakan bahwa: (1) kegiatan jurnalistik yang dilakukan oleh wartawan asing dan koresponden untuk media asing di Provinsi NAD dapat dilakukan secara selektif setelah mendapat persetujuan Menteri Luar Negeri



atas nama presiden selaku PDMP; (2) kegiatan jurnalistik yang dilakukan oleh wartawan nasional untuk media nasional di NAD dapat dilakukan setelah mendapat izin tertulis dari PDMD; (3) segala risiko dan akibat yang timbul dari kegiatan jurnalistik yang dilakukan oleh wartawan asing maupun nasional di NAD menjadi tanggung jawab yang bersangkutan (*Sinar Harapan*, 18 Juni 2003).

## PENUTUP

Beberapa catatan penutup dapat diambil dari perkembangan politik selama tiga bulan terakhir. *Pertama*, kehidupan demokrasi di masa mendatang tampaknya belum akan berkembang ke arah penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya hak minoritas.<sup>31</sup> Ini terindikasikan bukan saja dari keputusan tentang UU Sisdiknas tetapi juga dalam RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal yang terakhir, partai-partai kecil cenderung dibatasi haknya untuk dapat mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Demikian juga, peran DPD sangat tidak dihormati di-

bandingkan dengan DPR. Meski demikian, harus diakui beberapa kemajuan penting dalam pengembangan demokrasi. Indikasinya, antara lain, tidak akan ada lagi wakil-wakil rakyat yang diangkat untuk duduk di lembaga-lembaga perwakilan, dan presiden dan wakil presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga, meski Pemilu 2004 (akan) diatur secara baru dan "lebih" membuka peluang partisipasi aktif masyarakat, akan tetapi antusiasme rakyat untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilu tersebut tampaknya akan cenderung menurun. Indikasinya antara lain adalah keengganan sementara kalangan masyarakat untuk mendaftar sebagai pemilih karena berbagai alasan. Dengan demikian, Pemilu 2004 sebagai upaya demokratisasi kehidupan politik dan kenegaraan tampaknya akan kurang memiliki arti yang signifikan.

*Kedua*, pemerintah nampaknya telah mengambil risiko politik dengan keputusannya tentang operasi terpadu dan pernyataan darurat militer untuk menyelesaikan masalah Aceh. Implikasi politik yang dapat muncul akibat keputusan yang mengandalkan kekuatan militer secara dominan tanpa disertai dengan upaya penanggulangan yang memadai terhadap masalah-masalah sosial, ekonomi, pemerintahan yang bersih dan penegakan hukum untuk penyelesaian masalah Aceh, adalah kemungkinan berkembangnya tuduhan-tuduhan tentang pelanggaran HAM yang dilakukan Pemerintah RI dan TNI. Apalagi jika keadaan darurat militer berlangsung relatif lama yang tidak

---

<sup>31</sup>Padahal keputusan mayoritas belum tentu demokratis jika keputusan mayoritas itu justru membuat minoritas tidak berdaya (Beethem dan Boyle, 2000: 45). Alamudi (1991:5) menyatakan bahwa tidak seorang pun akan menyebut sistem itu demokratis, adil dan jujur apabila mengizinkan 51 persen menindas 49 persen atas nama mayoritas. Dalam masyarakat demokratis, kekuasaan mayoritas harus digandengkan dengan jaminan hak-hak asasi manusia untuk melindungi hak-hak minoritas.



segera menyelesaikan masalah Aceh, ini akan semakin menipiskan tingkat kepercayaan masyarakat (domestik maupun internasional) terhadap kemampuan pemerintah pada umumnya, dan TNI/POLRI pada khususnya dalam mengatasi masalah itu.

*Ketiga*, peristiwa-peristiwa politik selama tiga bulan terakhir di atas pada akhirnya akan sangat mudah ditunggangi dan/atau dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan politik kekuatan politik apa pun demi Pemilu 2004. Oleh karena itu, mungkin sekali peristiwa-peristiwa politik panas pada tiga bulan terakhir merupakan bagian saja dari pemanasan politik untuk kompetisi

kekuasaan 2004. Pada bulan-bulan mendatang, keadaan dan kondisi politik Indonesia bisa dan cenderung untuk lebih panas.

## KEPUSTAKAAN

- Alamudi, Abdullah (ed.). 1991. *Apakah Demokrasi Itu?* (Jakarta: United States Information Agency).
- Beethem, David dan Kevin Boyle. 2000. 80 *Tanya Jawab Demokrasi* (Yogyakarta: Kanisius).
- Diana, Henny A. 2003. "Jalan Panjang RUU Sisdiknas Tak Luput dari Kepentingan Politik", *Suara Pembaruan*, 10 Juni.
- Farid, Mohammad. 2003. "RUU Sisdiknas versus Standar HAM", *Kompas*, 24 Mei.

## LAMPIRAN

Tabel 1

### DAFTAR PERATURAN PEMERINTAH (PP) YANG HARUS DISUSUN UNTUK MELAKSANAKAN UU SISDIKNAS

No.	PP Tentang	Amanat Pasal
1.	Hak dan Kewajiban Peserta Didik	12
2.	Pendidikan Dasar (SD-SMP)*	17
3.	Pendidikan Menengah*	18
4.	Perguruan Tinggi	20
5.	Ketentuan Mengenai Gelar Akademik, Vokasi, dan Profesi	21
6.	Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi	24
7.	Persyaratan Kelulusan dan Pencabutan Gelar-gelar Akademik, Vokasi dan Profesi	25
8.	Penyelenggaraan Pendidikan Non-Formal*	26
9.	Pengakuan Hasil Pendidikan Informal	27
10.	Pendidikan Anak Usia Dini*	28
11.	Pendidikan Kedinasan*	29
12.	Pendidikan Keagamaan (Islam, Hindu, Budha)*	30
13.	Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh*	31
14.	Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus*	32
15.	Wajib Belajar*	34



16.	Standar Nasional Pendidikan	35
17.	Pengembangan Kurikulum	36
18.	Kurikulum Pendidikan Dasar, Menengah dan Pendidikan Tinggi Wajib	37
19.	Pendidik dan Tenaga Kependidikan*	41
20.	Kualifikasi Pendidik	42
21.	Promosi, Penghargaan dan Sertifikasi Pendidik	43
22.	Pengelolaan Dana Pendidikan	48
23.	Pengalokasian Dana Pendidikan 20% APBN dan 20% APBD	49
24.	Pengelolaan Pendidikan	50
25.	Pengelolaan Satuan Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, Menengah dan Tinggi	51
26.	Pengelolaan Satuan Pendidikan Non-Formal	52
27.	Peran Serta Masyarakat Dalam Pendidikan	54
28.	Pendidikan Berbasis Masyarakat pada Pendidikan Formal dan Non-Formal sesuai dengan kekhasan Agama, Lingkungan Sosial dan Budaya*	55
29.	Pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah	56
30.	Evaluasi terhadap Pengelola, Satuan, Jalur, Jenjang dan Jenis Pendidikan	59
31.	Akreditasi Atas Program dan Satuan pada Jalur Pendidikan Formal dan Non-Formal pada setiap Jenjang dan Jenis Pendidikan	60
32.	Sertifikasi Kepada Peserta Didik	61
33.	Pendirian Satuan Pendidikan Formal dan Non-Formal	62
34.	Penyelenggaraan Pendidikan oleh Lembaga Asing	65
35.	Pengawasan atas Penyelenggaraan Pendidikan pada Semua Jenjang dan Jenis Pendidikan	66

Keterangan: \* Menurut harian *Suara Pembaruan*, 16 Juni 2003, saat ini pemerintah tengah menyiapkan PP yang bersangkutan.

Sumber: RUU Sisdiknas sebagaimana sudah disahkan Sidang Paripurna DPR tanggal 11 Juni 2003.

Tabel 2

**DAFTAR KORBAN PENERAPAN DARURAT MILITER DI PROVINSI NAD**

TNI	Polri	GAM	Sipil
meninggal 11 orang, luka-luka 7 orang	meninggal 3 orang, luka-luka 10 orang	meninggal 62 orang, luka-luka 2 orang, hilang 10 orang, ditangkap di lokasi terpisah 106 orang, dan menyerahkan diri kembali ke pangkuan NKRI 56 orang	meninggal 65 orang, hilang 22 orang

Sumber: Keterangan Kepala Bidang Penerangan Hukum (Kabidpenuh) Mabes Polri, Komisaris Besar Polisi Zainuri Lubis sebagaimana dikutip harian *Suara Pembaruan*, 10 Juni 2003.

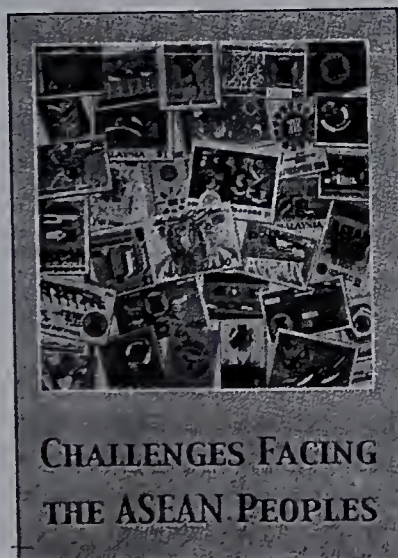


Tabel 3

**DAFTAR JUMLAH PENGUNGSI SELAMA PELAKSANAAN DARURAT MILITER  
DI PROVINSI NAD**  
(Data sampai dengan 16 Juni 2003)

No.	Daerah	Jumlah (Jiwa)	Keterangan
1.	Aceh Besar	2.469	Sudah kembali ke Desa
2.	Aceh Timur	4.099	Belum ada yang kembali
3.	Aceh Singkil	756	Belum ada yang kembali
4.	Aceh Tenggara	99	Belum ada yang kembali
5.	Aceh Tengah	3.000	1.000 masih di pengungsian
6.	Aceh Selatan	10.193	Belum ada yang kembali
7.	Aceh Barat	6.215	1.186 masih di pengungsian
8.	Aceh Barat Daya	130	Jumlah relatif tetap
9.	Aceh Tamiang	4.414	Jumlah relatif tetap
10.	Bireuen	12.000	Belum ada yang kembali
<b>JUMLAH</b>		<b>42.375</b>	

*Sumber:* Tim Koordinasi Operasi Kemanusiaan Nasional Provinsi NAD sebagaimana dikutip harian *Republika*, 17 Juni 2003.



## CHALLENGES FACING THE ASEAN PEOPLES

*Published by* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

This book is the proceedings of the second ASEAN People's Assembly (APA) held in Bali from 30 August to 1 September 2002. With the theme 'We the ASEAN Peoples and Our Challenges', APA 2002 was meant to be an effort made by civil society in Southeast Asia to change the paradigm of governance and societal development in Southeast Asia — from one that is state security oriented to the one that is more human security oriented.

Apart from the summary of and major suggestions made at the meeting, the background papers prepared by a

number of speakers are also included in this publication.

This book is recommended for those who are interested in examining the broad range of challenges faced by the ASEAN peoples and the ideas about people-oriented programs and action plans to respond to those challenges. *Contributors:* Hadi Soesastro, Carolina P. Araullo, Roy Chan, Ramon M. Flores, Kek Galabru, Mirna Galic, James Gomez, et.al.

2003. 1st Ed., viii + 360 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-82-9

Rp 70.000,00 + postage charge 15% (Indonesia); US\$29.00 + postage charge by airmail (overseas)  
CSIS, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia



# TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

## Pemulihan Ekonomi Berlanjut

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

### PERTUMBUHAN EKONOMI

#### Sumber Pertumbuhan

**P**ERTUMBUHAN ekonomi selama kuartal pertama tahun 2003 masih didominasi oleh pertumbuhan konsumsi swasta, meskipun mengalami penurunan tajam (lihat Tabel 1). Ini menyebabkan kontribusinya mengalami penurunan dari 145 persen di kuartal pertama tahun 2002 lalu, menjadi 73 persen di tahun 2003 ini. In-

flasi yang melambat, disertai pulihnya tingkat kepercayaan konsumen, dapat memberikan dorongan bagi meningkatnya kembali konsumsi swasta. Hanya saja perlu diingat bahwa apresiasi rupiah juga dapat membuat konsumsi barang-barang impor menjadi lebih menarik, sehingga konsumsi swasta mungkin hanya meningkat secara lambat.

Dengan kondisi ekonomi makro yang semakin membaik, didukung dengan sentimen usaha yang positif, iklim ber-

Tabel 1

#### PERTUMBUHAN PDB MENURUT PENGELUARAN

	Pertumbuhan Tahunan (YoY)					
	2002			2003		
	K1	K2	K3	K4	Total	K1
<b>Pertumbuhan PDB</b>						
Konsumsi Swasta	5,6	4,9	3,9	4,5	4,7	3,9
Makanan	-0,1	-0,1	0,3	2,7	0,7	2,6
Non-makanan	11,9	10,3	7,8	6,2	9,0	5,1
Konsumsi Pemerintah	6,6	9,0	16,9	17,9	12,8	10,7
Penanaman Modal Tetap Domestik Bruto	-8,9	-4,6	4,6	8,9	-0,2	6,4
Perubahan dalam Persediaan	1475,7	119,9	24,8	-1,4	61,8	-5,6
Ekspor	-4,5	-6,5	2,6	4,4	-1,2	0,7
Impor	-25,7	-20,8	2,9	19,8	-8,3	9,4
<b>PDB</b>	2,7	3,9	4,3	3,8	3,7	3,4

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik* No. 24/VI/19 Mei 2003.



usaha juga mulai mengalami perbaikan, terlihat dengan meningkatnya investasi sejak kuartal ketiga tahun 2002 lalu. Hanya saja, pengaruh negatif perang Irak dan wabah SARS memperlambat proses tersebut, sehingga dapat dilihat pertumbuhan investasi menurun selama tiga bulan pertama tahun ini, dibandingkan dengan kuartal sebelumnya.

Data penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) yang telah disetujui juga menunjukkan adanya sikap menunggu dari para pelaku usaha. Data untuk penanaman modal dalam negeri menunjukkan penurunan dari Rp. 3,5 triliun di kuartal pertama 2002 menjadi Rp. 2,3 triliun pada tahun ini. Sementara itu, meningkatnya investasi asing yang telah disetujui lebih banyak berasal dari peralihan status kepemilikan, bukan merupakan penanaman modal baru. Meskipun begitu, berakhirnya pe-

rang Irak dan tidak meluasnya wabah SARS memberikan harapan akan meningkatnya investasi pada kuartal kedua tahun ini, terutama bagi perusahaan yang berorientasi pada pasar domestik.

Pengeluaran pemerintah masih menjadi sumber ketiga terbesar bagi pertumbuhan ekonomi, dengan memberikan kontribusi sebesar 24 persen selama tiga bulan pertama tahun 2003. Keberhasilan dalam menurunkan subsidi untuk bahan bakar minyak (BBM) dan tarif dasar listrik (TDL), merupakan kunci utama keberhasilan stimulus fiskal pada tahun 2002. Berbagai aspek mengisyaratkan bahwa pada tahun 2003 ini, pengeluaran pemerintah juga masih akan menjadi sumber penting dari pertumbuhan ekonomi. Dari sisi penerimaan, keberhasilan pemerintah dalam menjual obligasi merupakan aspek penting bagi penguatan keuangan

Tabel 2

## PERTUMBUHAN PDB MENURUT SEKTOR

	2002					2003
	K1	K2	K3	K4	Total	K1
<b>Pertumbuhan PDB</b>						
1. Pertanian	-3,1	3,9	3,8	2,4	1,7	3,2
2. Pertambangan	-1,5	2,2	2,7	5,7	2,2	1,4
3. Manufaktur	5,6	3,9	4,1	2,4	4,0	2,7
4. Listrik, Gas dan Air	8,0	3,1	4,5	9,1	6,2	6,1
5. Konstruksi	1,9	3,2	5,4	5,9	4,1	5,8
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	2,7	3,3	4,7	3,7	3,6	3,5
7. Pengangkutan dan Komunikasi	8,9	8,8	7,5	6,2	7,8	6,2
8. Pelayanan Usaha	4,4	5,2	5,8	6,8	5,5	5,7
9. Jasa	2,7	1,8	1,6	1,8	2,0	2,0
<b>PDB</b>	2,7	3,9	4,3	3,8	3,7	3,4

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).



pemerintah. Dari sisi pengeluaran, penguatan rupiah akan meringankan beban utang pemerintah, selain juga meringankan pengeluaran untuk subsidi BBM dan listrik.

### Sektor Produksi

Selama kuartal pertama tahun 2003, sektor produksi barang dan komoditas mengalami penurunan pertumbuhan, sementara sektor jasa dan infrastruktur mengalami peningkatan pesat (lihat Tabel 2).

Kinerja yang cukup baik dari sektor pertanian, walaupun masih berada di bawah pertumbuhan PDB, lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor musiman. Pertumbuhan yang lambat dari sektor manufaktur dan pertambangan membuat pertumbuhan ekonomi pun

menjadi rendah. Tetapi sebaliknya, pada sektor jasa dan infrastruktur terlihat perkembangan pesat. Sektor konstruksi menjadi primadona dengan tumbuh sebesar 5,8 persen dan memberikan kontribusi hingga 9,8 persen terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini sejalan dengan pertumbuhan investasi pada sektor ini yang meningkat sebesar 6,3 persen. Sektor jasa lainnya juga mengalami pertumbuhan pesat, kecuali sektor perdagangan, hotel dan restoran yang hanya tumbuh sebesar 3,5 persen.

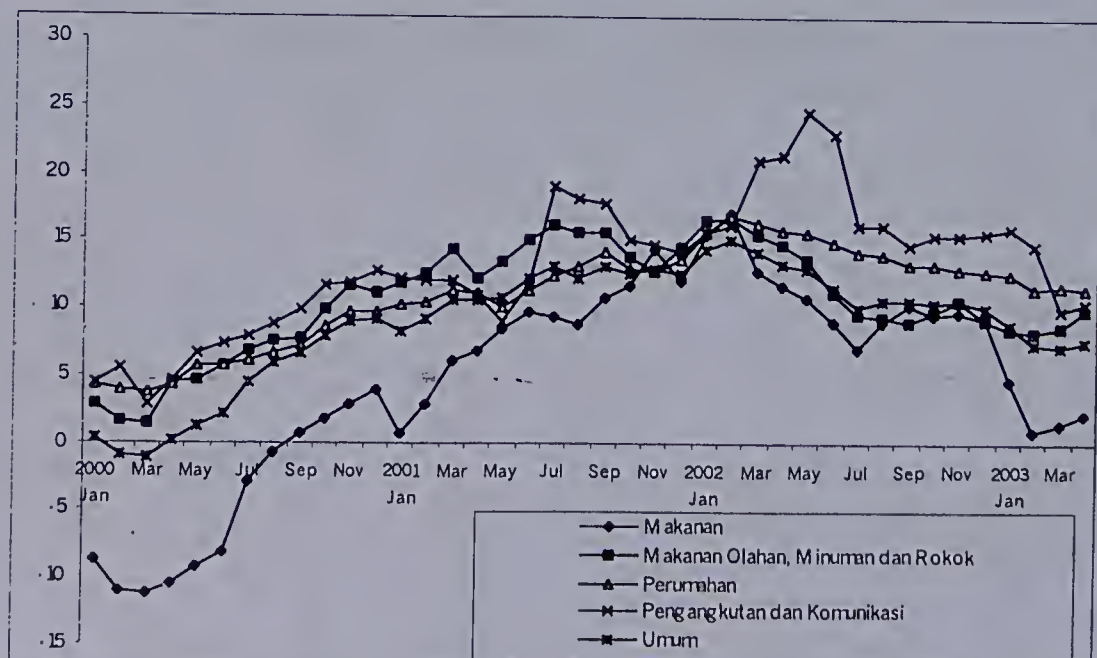
### SITUASI MONETER

#### Tingkat Harga dan Uang Beredar

Tren penurunan laju inflasi umum terus berlanjut dimotori oleh penurunan tingkat harga barang-barang kate-

Gambar 1

LAJU INFLASI (Y-O-Y)



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).



gori makanan. Inflasi pada bulan April 2003 mencapai 7,5 persen; penurunan tajam dari 8,7 persen di bulan Januari 2003 (lihat Gambar 1). Laju inflasi makanan mengalami penurunan dari 4,8 persen menjadi 2,2 persen. Bahkan barang-barang yang inflasinya selalu tinggi, seperti transportasi dan komunikasi, mengalami perlambatan inflasi dari 15,9 persen menjadi 10,3 persen. Hanya saja, jika dilihat dalam basis bulanan, perubahan harga di bulan April yang mencapai 1,15 persen merupakan titik balik dari tren deflasi yang berlangsung pada bulan-bulan sebelumnya. Hal ini dapat dikaitkan dengan kenaikan tarif listrik dan air pada bulan tersebut. Meskipun begitu, secara umum tingkat harga pada separuh tahun berjalan ini masih dapat dikatakan dalam batas terkendali.

Jumlah uang beredar meningkat secara sangat perlahan, menjadikan kondisi moneter tetap dalam keadaan ketat. Baik uang primer, M0, maupun bentuk uang lainnya, M1 dan M2, meningkat sebesar 7,8 persen, 9,7 persen dan 5,4 persen pada bulan April 2003. Walaupun begitu, peningkatan ini masih berada di bawah target yang dikehendaki, sesuai dengan kebijakan moneter ketat yang selama satu tahun ini dijalankan. Laju inflasi di bawah batas psikologis 10 persen dapat dianggap sebagai hasil dari kebijakan ini.

Kenaikan jumlah uang primer menunjukkan adanya pengaruh dari penurunan suku bunga. Walaupun demikian, kenaikan uang primer ini tidak otomatis berarti adanya peningkatan permin-

taan terhadap uang tunai, seperti ditunjukkan dengan meningkatnya M1 dan M2. Hal ini karena, secara umum, tingkat suku bunga riil masih tetap tinggi, yaitu 3-4 persen. Rendahnya inflasi juga menyebabkan rendahnya dorongan untuk berinvestasi dalam barang-barang *durable*, sehingga permintaan terhadap uang tunai pun tidak mengalami peningkatan berarti.

Secara umum dapat dikatakan bahwa laju inflasi di bawah satu digit untuk semester pertama ini masih sangat mungkin untuk tercapai, walaupun tekanan terhadap kenaikan inflasi masih akan menguat. Telatnya panen raya serta telah tercapainya harga terendah untuk produk-produk makanan pada bulan April, membuat kenaikan tingkat harga makanan sangat mungkin terjadi. Pemerintah juga masih akan meneruskan kebijakan fiskal restriktif, yang mendorong terjadinya kenaikan harga listrik dan BBM. Periode hari raya, yang didahului bulan Ramadhan, akan meningkatkan tekanan terutama dari sisi permintaan. Tetapi lemahnya permintaan dan pertumbuhan ekonomi, menjadikan tekanan tersebut masih berada dalam ambang batas, terutama jika jumlah uang beredar dapat dikendalikan dengan baik.

### Suku Bunga dan Pinjaman

Turunnya laju inflasi disertai dengan lemahnya pertumbuhan ekonomi, memberikan ruang bagi Bank Indonesia (BI) untuk menurunkan suku bunga. Tingkat suku bunga SBI berjangka satu bulan turun dari 13 persen di akhir tahun



2002 menjadi 10,44 persen di bulan Mei 2003. Hal yang sama terjadi pada tingkat suku bunga intervensi BI. Tetapi penurunan ini belum disertai dengan penurunan suku bunga pinjaman dari bank komersial, yang tetap tinggi pada kisaran 18 persen. Suku bunga deposito juga masih tetap bertahan di tingkat yang tinggi. Tren penurunan suku bunga ini masih mungkin untuk berlanjut, mengingat masih besarnya ruang bagi BI untuk menambah jumlah uang beredar. Dengan sedikit melonggarkan kebijakan moneter, suku bunga dapat diharapkan turun lebih jauh lagi.

Penyaluran pinjaman dari bank terlihat menunjukkan peningkatan di hampir semua sektor produksi kecuali pertambangan. Secara total, pertumbuhan

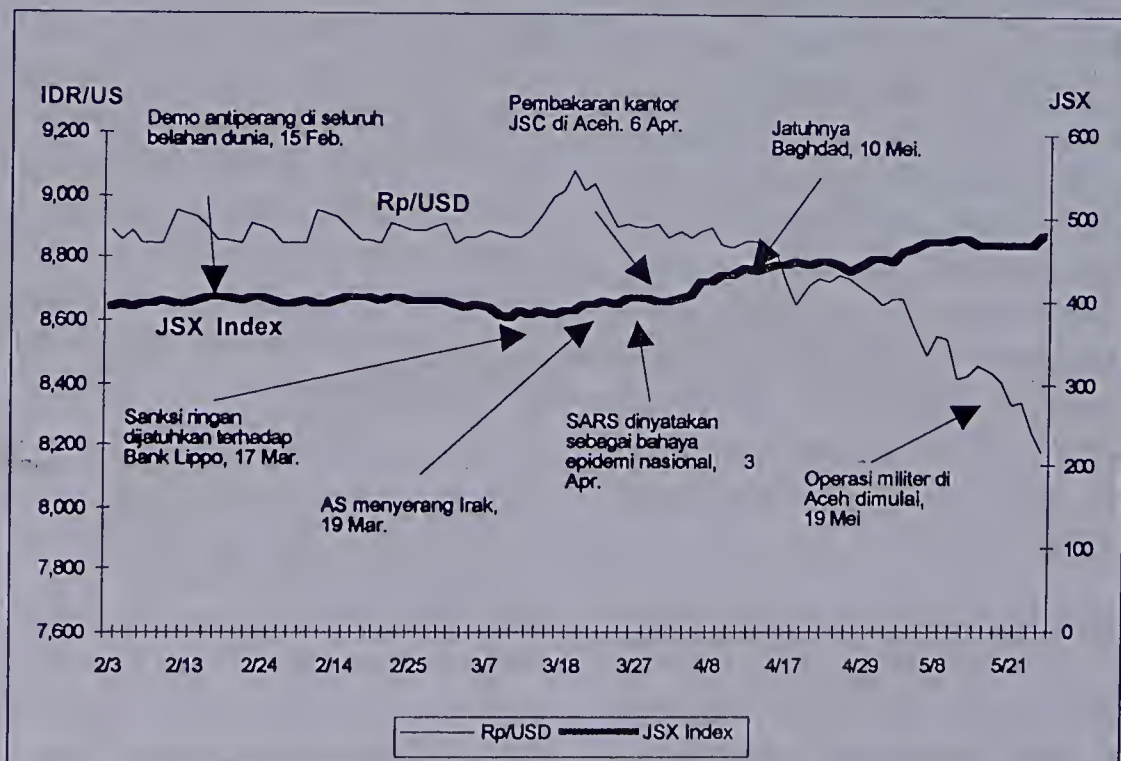
pinjaman mengalami peningkatan dari 18,6 persen di akhir tahun 2002 lalu menjadi 24,2 pada bulan Maret 2003. Pinjaman untuk sektor perdagangan mencatat pertumbuhan paling tinggi 46,9 persen, sementara pinjaman ke sektor jasa lainnya meningkat sekitar 35 persen. Hanya saja, rendahnya rasio pinjaman dan deposito (*loan-deposit ratio*), sebesar 40 persen di bulan Maret 2003, menunjukkan bahwa perbankan masih mengalami kelebihan likuiditas.

### Rupiah, Pasar Modal dan Surat Berharga

Persepsi yang positif terhadap perkembangan perekonomian Indonesia, disertai kecenderungan melemahnya ni-

Gambar 2

#### NILAI TUKAR DAN INDEKS HARGA SAHAM



Sumber: <http://pacific.commerce.ubc.ca/xr>.



lai tukar dollar AS, telah mendorong meningkatnya arus modal masuk, yang mengangkat nilai tukar rupiah. Ini terlihat dari semakin menguatnya rupiah yang tahun 2002 lalu masih berada pada kisaran Rp. 8.900/US\$ menjadi Rp. 8.400/US\$ pada pertengahan Mei 2003. Tingkat premi *swap* terus turun mencapai 10,1 persen pada bulan April 2003 lalu. Ini menandakan turunnya premi terhadap risiko, yang mendorong terjadinya arus modal masuk lebih besar.

Perkembangan situasi ekonomi makro yang stabil dan meningkatnya arus modal masuk, menjadikan pasar modal dan obligasi menjadi tempat investasi yang menarik. Akibatnya kenaikan dalam volume dan nilai perdagangan di Bursa Efek Jakarta (BEJ) mengalami peningkatan sejak awal tahun ini. Indeks harga saham juga mengalami kenaikan pesat hingga menembus batas psikologis 500, sementara nilai transaksi mencapai Rp. 7,4 triliun (lihat Gambar 2).

Pasar surat berharga dan obligasi juga menjadi sasaran investasi yang menarik, terutama disebabkan oleh turunnya suku bunga yang membuat harga obligasi menjadi naik. Harga obligasi tertinggi mencapai 113,3 poin dicapai oleh surat berharga yang mempunyai jatuh tempo 5 hingga 10 tahun. Volume transaksi untuk obligasi pemerintah, misalnya, meningkat dari Rp. 153,2 triliun di bulan Januari 2003 menjadi Rp. 154,6 di bulan April 2003. Peningkatan ini terutama terjadi untuk obligasi pemerintah dengan bunga te-

tap 13 persen. Tingginya permintaan untuk obligasi pemerintah dengan bunga tetap ini menunjukkan adanya persepsi pasar bahwa penurunan suku bunga masih akan terus berlangsung.

Dalam usaha menarik surat utang pemerintah yang hampir jatuh tempo, pemerintah mengeluarkan Rp. 2,7 triliun obligasi (*treasury bonds*, *T-Bonds*) berjangka waktu delapan tahun. Dalam waktu dekat ini, pemerintah merencanakan untuk mengeluarkan kembali obligasi senilai Rp. 5 triliun. Selain untuk membayar obligasi jatuh tempo yang dikeluarkan dalam rangka restrukturisasi perbankan, obligasi ini juga ditujukan untuk membuat pasar sekunder obligasi menjadi lebih likuid. Obligasi *T-Bonds* ini diterima pasar dengan baik, di mana permintaan mencapai 198 persen di atas penawaran. Permintaan ini berasal dari berbagai bank, reksadana serta investor asing, yang menandakan terus meningkatnya kepercayaan terhadap kondisi sektor keuangan Indonesia.

## Prospek

Seiring dengan apresiasi terhadap rupiah, imported inflation juga mengalami penurunan. Dengan jumlah uang yang beredar masih berada di bawah target yang dikehendaki, masih tersedia ruang bagi penurunan tingkat suku bunga. Kebijakan yang diambil oleh Bank Indonesia akan menentukan situasi moneter ke depan. Jika apresiasi ingin tetap dipertahankan, kebijakan uang ketat pun akan masih dijalankan dengan membiarkan tingkat suku bu-



nga mengalami penurunan dalam rangka memberikan stimulasi pada perekonomian riil. Hanya saja, kebijakan seperti ini akan mempengaruhi daya saing ekspor Indonesia. Jika investor percaya bahwa fundamental ekonomi tidak tercerminkan dalam situasi yang terlihat, aliran modal keluar akan memberikan tekanan kepada nilai rupiah.

Jika kebijakan yang diambil oleh bank sentral adalah menjaga nilai rupiah untuk tidak terlalu tinggi, misalkan dengan menjaga nilai tukar pada Rp. 8.500/US\$, BI akan mempunyai kesempatan untuk memperkuat cadangan devisa. Ini akan memperkuat posisi neraca pembayaran, suatu hal yang diperlukan, terutama mengingat keputusan untuk tidak melanjutkan program bantuan IMF. Tetapi, adanya intervensi terhadap nilai tukar akan membuat jumlah uang beredar meningkat dan memberikan tekanan terhadap inflasi. Pada saat itu, kebijakan sterilisasi yang mungkin akan diambil oleh bank sentral dapat memberikan tekanan pada suku bunga untuk kembali menjadi lebih tinggi.

Secara umum, prospek nilai tukar akan tergantung dari seberapa besar arus modal masuk dan intervensi dari bank sentral. Saat ini, BI tidak memberikan tanda-tanda untuk melakukan intervensi. Dengan rendahnya tekanan inflasi dan pertumbuhan uang beredar yang masih di bawah target, Bank Indonesia kemungkinan besar akan terus berusaha menurunkan suku bunga. Dengan kondisi inflasi dan suku bunga yang sangat mendukung, diharapkan

nilai tukar masih akan berada pada kisaran Rp. 8.000 - 8.500/US\$.

## NERACA PEMBAYARAN

### Neraca Berjalan

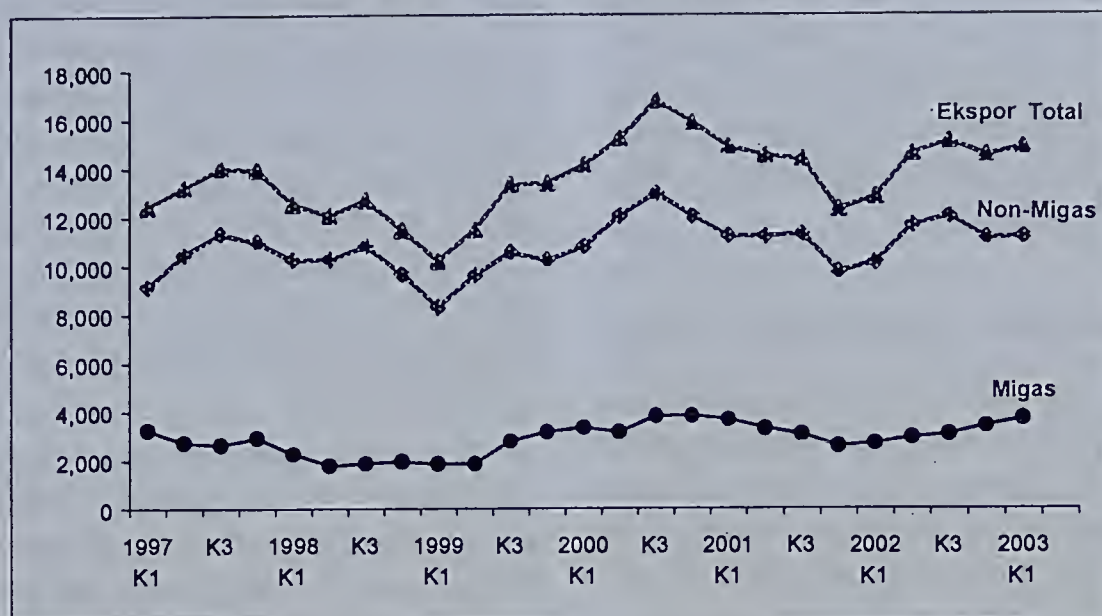
Nilai ekspor total Indonesia selama kuartal pertama tahun 2003 ini tumbuh sebesar 2,4 persen dibandingkan dengan kuartal sebelumnya atau sekitar 16,2 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Hal ini merupakan perbaikan dari kuartal akhir tahun 2002, apalagi mengingat kondisi perang yang terjadi. Ekspor minyak dan gas tumbuh paling pesat kuartal ini dengan meningkat sebesar 8,9 persen (lihat Gambar 3). Komoditas manufaktur, yang merupakan 65 persen dari ekspor total, tumbuh sebesar 2,6 persen dibandingkan dengan kuartal sebelumnya. Ekspor barang pertanian terus terlihat semakin kehilangan posisi dalam ekspor Indonesia.

Mesin dan peralatan elektrik masih menjadi primadona dalam kategori ekspor non-migas, diikuti oleh produk kayu dan kayu olahan, minyak nabati dan hewani, serta berbagai produk alam. Komoditas-komoditas tradisional semakin memperlihatkan kinerja yang buruk. Sebagai contoh, produk tekstil dan garmen telah mengalami penurunan sejak tahun 2002 lalu. Hal serupa juga terjadi pada produk alas kaki. Situasi ini berhubungan dengan melemahnya permintaan terhadap produk-produk tersebut akibat terjadinya perlambatan ekonomi global.



Gambar 3

## NILAI EKSPOR KUARTAL (US\$ JUTA)



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

Ekspor ke negara-negara tujuan utama, termasuk AS menunjukkan adanya perbaikan kecil selama kuartal pertama 2003. Dibandingkan dengan kuartal sebelumnya, ekspor ke AS dan Singapura masing-masing naik sekitar 6,7 persen dan 11 persen, sementara ekspor ke Jepang masih mengalami penurunan. Ekspor ke beberapa negara tujuan lainnya, seperti Cina dan Eropa, mengalami peningkatan pesat. Ekspor dengan tujuan Cina, misalnya, tumbuh sebesar 32 persen dibandingkan dengan nilai ekspor periode yang sama tahun 2002 lalu.

Kinerja seperti ini sangat sulit untuk tetap berlanjut dalam jangka panjang, walaupun masih dapat diharapkan dalam jangka menengah. Walaupun kekhawatiran terhadap dampak dari perang Irak ternyata agak berlebihan, situasi perekonomian global yang kelabu menyulitkan adanya ki-

nerja ekspor yang prima. Permintaan terhadap produk Indonesia diperkirakan masih akan lemah. Sementara dari sisi penawaran, penguatan rupiah akhir-akhir ini dapat menurunkan daya saing ekspor Indonesia. Sangatlah sulit untuk mengharapkan ekspor menjadi lebih kompetitif, mengingat belum adanya suatu perbaikan yang signifikan dalam iklim bisnis nasional.

Impor Indonesia selama kuartal pertama tahun 2003 turun 4,5 persen dibandingkan dengan kuartal sebelumnya, tetapi meningkat pesat sebesar 34 persen dibandingkan dengan tahun lalu. Impor barang-barang modal turun sebesar 21 persen, sementara untuk bahan baku tidak mengalami perubahan. Hal ini sesuai dengan kinerja ekspor yang stabil, mengingat tingginya bahan baku impor dalam produk ekspor. Data resmi memperlihatkan penurunan dalam impor barang kon-



sumsi, tetapi ini kemungkinan tidak menggambarkan kondisi sebenarnya dengan adanya indikasi penyelundupan. Rupiah yang menguat sangat mungkin meningkatkan permintaan terhadap produk impor, terutama barang-barang konsumsi.

### Neraca Modal dan Investasi Asing

Data terakhir neraca pembayaran Indonesia mencatat perkembangan yang signifikan dalam neraca modal. Selama sembilan bulan pertama tahun 2002 lalu, defisit turun menjadi US\$2,15 milyar. Perbaikan neraca modal ini berasal dari turunnya pengembalian pinjaman serta aliran dana modal masuk yang naik sebesar 70 persen dari kuartal sebelumnya. Situasi politik dan ekonomi makro yang semakin membaik menjadi faktor utama membaiknya persepsi terhadap perekonomian Indonesia, seperti ditunjukkan dengan membaiknya peringkat yang diberikan beberapa lembaga pemeringkat. Seiring dengan membaiknya kondisi pasar uang domestik, kondisi ekonomi makro dan politik yang stabil mendorong terjadinya arus modal masuk selama beberapa bulan pertama tahun 2003 ini.

Perbaikan ini mungkin tidak dapat berlangsung dalam jangka panjang, terutama mengingat beberapa masalah yang dapat menjadi hambatan dalam usaha pemulihan ekonomi. Walaupun kemungkinan Indonesia untuk tidak melanjutkan program pemulihan dengan IMF semakin mendapat kepastian, ketidakjelasan pemerintah dalam menje-

laskan program pemulihan selanjutnya (*exit plan*) mendatangkan ketidakjelasan baru bagi prospek pemulihan ekonomi. Apalagi, perbaikan dalam neraca modal yang terjadi akhir-akhir ini lebih banyak menyentuh arus modal jangka pendek. Data kuartal ketiga tahun 2002 menunjukkan berlanjutnya arus keluar investasi asing langsung, walaupun terjadi arus masuk dari program privatisasi.

Tiga bulan pertama tahun 2003 menunjukkan bahwa Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) telah menyetujui investasi asing langsung sebesar US\$2,5 milyar; kenaikan sebesar 90 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Hanya saja ini tidak diikuti dengan perbaikan iklim investasi. Undang-undang investasi yang selama ini ditunggu-tunggu belum juga diimplementasikan, bahkan pemerintah merencanakan untuk membentuk sebuah kelompok kerja antardepartemen sebagai *one-stop-service* dalam menangani keluhan investor. Tetapi komunitas bisnis tampak tidak terlalu berharap dengan pembentukan kelompok kerja ini. Selama ini tidak terlihat adanya usaha pemerintah untuk menyelesaikan problem-problem klasik, seperti masalah dalam administrasi perpajakan, bea cukai, serta masalah korupsi dan lembaga peradilan yang tidak efektif.

### INDONESIA SETELAH PROGRAM IMF

Akhir tahun 2003 akan ditandai dengan berakhirnya program fasilitas dana tambahan (*Extended Fund Facility*,



EFF) dari IMF. Setelah itu terdapat empat pilihan yang dapat diambil oleh pemerintah Indonesia. *Pertama*, melanjutkan program dengan IMF dan membuat kesepakatan EFF baru. Pemerintah memiliki hak untuk mendapatkan dana untuk mendukung neraca pembayaran dengan persyaratan memenuhi nota kesepakatan (*letter of intents*, LoI). *Kedua*, menjalankan program yang dikenal sebagai *precautionary arrangement*, di mana pemerintah mendapatkan akses untuk menarik dana pada saat dibutuhkan. Sementara IMF akan tetap memberikan bantuan teknis serta LoI dan melakukan kajian secara periodik terhadap jalannya pemulihan ekonomi. Kedua pilihan ini tetap memberikan peluang bagi IMF untuk ikut serta da-

lam program pemulihan ekonomi Indonesia.

*Ketiga*, pilihan yang dikenal dengan istilah *Post-Program Monitoring* (PPM), di mana pemerintah akan berdialog dengan IMF mengenai rencana pemulihan ekonomi dan IMF memberikan kajian-kajiannya. Pilihan ini memungkinkan pemerintah untuk tetap mendapatkan fasilitas pinjaman di atas kuota sebesar US\$9,2 milyar dan mengembalikannya dalam jangka waktu tujuh tahun. *Terakhir*, menghentikan program pemulihan ekonomi dengan IMF secara total, sehingga pemerintah pun harus mengembalikan pinjaman yang selama ini digunakan untuk memperkuat cadangan devisa secara keseluruhan.

Tabel 3

## IMPLIKASI DARI BERBAGAI PILIHAN MENGAKHIRI PROGRAM IMF

Pilihan	Neraca Pembayaran	Fiskal	Kredibilitas
<i>Extended Fund Facility (EFF) Program</i>	Harus menarik dana dari IMF dalam periode tertentu	Penjadwalan kembali utang melalui Paris Club (-US\$ 3 milyar tahun 2003)	IMF dianggap bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap pemulihan ekonomi
<i>Precautionary Arrangements Program</i>	Dapat menarik dana jika diperlukan	Tidak ada penjadwalan kembali utang melalui Paris Club	IMF dianggap bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap pemulihan ekonomi
<i>Post-Program Monitoring (PPM)</i>	Tidak dapat menarik dana baru dari IMF; harus mengembalikan pinjaman dalam tujuh tahun	Tidak ada penjadwalan kembali utang melalui Paris Club	Pengaruh IMF menjadi sangat terbatas; pemerintah harus mulai mendapatkan kredibilitas sendiri
Mengakhiri program IMF tanpa PPM	Tidak dapat menarik dana baru dari IMF; harus mengembalikan seluruh pinjaman pada saat ini	Tidak ada penjadwalan kembali utang melalui Paris Club	Pemerintah harus sudah memiliki kredibilitas sendiri pada tahun 2004



Berbagai pilihan ini membawa konsekuensi terhadap tiga aspek kebijakan ekonomi, yaitu cadangan devisa, kesinambungan fiskal dan kredibilitas pengambilan keputusan. Tabel 3 memberikan ringkasan atas implikasi dari masing-masing pilihan tersebut. Dua pilihan di antaranya, PPM dan tanpa PPM akan dibahas secara lebih terinci.

Cadangan devisa merupakan aspek yang kurang mengkhawatirkan. Dengan posisi saat ini sebesar US\$34 milyar, maka setelah pembayaran utang tahun depan masih akan tersisa sebesar US\$25,8 milyar, yang setara dengan impor selama sembilan bulan. Cadangan devisa kelihatannya akan tetap berada dalam posisi aman, bahkan jika pemerintah memutuskan untuk tidak mengambil PPM dan mengembalikan utangnya secara keseluruhan.

Masalah di bidang fiskal pada pokoknya adalah masalah penanganan utang. Tabel 4 memberikan estimasi tentang besarnya kekurangan dalam anggaran belanja (APBN) jika fasilitas dari Paris Club tidak lagi dapat dilanjutkan. Dalam hal ini, masih diperlukan tambahan dana sebanyak Rp. 27 triliun. Dengan mengasumsikan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,5 persen, laju inflasi sebesar 9 persen, dan defisit anggaran sebesar 1 persen, masih diperlukan tambahan dana sebesar Rp. 52,4 triliun untuk menutupi kekurangannya. Kekurangan ini merupakan nilai setelah memperhitungkan pendapatan dari penjualan aset dan program privatisasi, yang mencakup setengah dari pendapatan tahun 2003.

Tabel 4

**PERHITUNGAN ESTIMASI  
ANGGARAN TAHUN 2004**

	2003	2004
PDB	1940,0	2182,5
Defisit (% terhadap PDB)	-1,8	-1,0
Defisit	-34,4	-21,8
Pembiayaan Domesik	34,5	-13,5
Bank Domestik	8,5	8,5
Non-Bank Domestik	26,0	-22,0
Privatisasi BUMN	8,0	4,0
Penjualan Aset	18,0	4,5
Obligasi	-12,0	-30,5
<i>Net Issue</i>	1,5	0,0
Penarikan	-13,6	-30,5*
Pembiayaan Luar Negeri	12,0	-17,1
Pinjaman	29,3	29,3
Amortisasi	-17,3	-46,4
Utang Jatuh Tempo	-44,3	-46,4*
Paris Club	27,0	0,0
Kekurangan	0,0	-52,4

Sumber: Anggaran Belanja 2003.

\*Dikutip dari *Kompas*, 1 Mei 2003.

Sebagian kekurangan ini dapat ditutupi oleh dana dari Rekening Dana Investasi (RDI), yang diperkirakan sebesar Rp. 21 triliun (*Tempo Interaktif*, 29 Januari 2003), serta akumulasi Sisa Anggaran Tahun Lalu (SAL), yang besarnya masih belum diketahui dengan pasti.

Kekurangan anggaran tersebut harus dipenuhi oleh pemerintah dengan mengeluarkan obligasi atau utang baru, baik internasional maupun domestik. Masalahnya adalah apakah obligasi tersebut dapat dijual dengan harga yang memuaskan. Di sini, kredibilitas dan situasi ekonomi makro menjadi unsur penting. Ini menyebabkan pilihan antara PPM dan tanpa PPM menjadi hal



yang sangat menentukan. Dengan memilih pemulihan ekonomi berjalan tanpa PPM, serta dengan rendahnya kredibilitas pemerintah saat ini, dapat diartikan pemerintah ingin melakukan berbagai hal yang mungkin bertentangan dengan prinsip-prinsip ekonomi tanpa adanya pengawasan dari IMF. Tanpa adanya kredibilitas yang kuat untuk tetap berada di jalur reformasi ekonomi yang benar, pilihan tanpa PPM merupakan suatu pilihan yang berisiko.

Akhir-akhir ini, pasar dan komunitas bisnis terlihat mengharapkan pemerintah mengambil pilihan dengan PPM (*Bisnis Indonesia*, 21 Mei 2003). Tetapi pemerintah belum mengeluarkan keputusan akhir. Rekomendasi dari tim yang akan mengkaji masalah ini diharapkan muncul pada Agustus 2003 dan akan dijadikan panduan dalam pengambilan keputusan final akhir tahun 2003 ini.

## ISU-ISU LAIN

### Privatisasi

Program privatisasi terlihat akan mengalami penundaan kembali, setelah pemerintah menyatakan bahwa target privatisasi tahun ini sulit untuk dipenuhi. Semula direncanakan sebanyak 30 BUMN akan diprivatisasi tahun ini, termasuk Bank Mandiri, PT. Angkasa Pura dan PT. Kimia Farma yang seharusnya telah dijual dua tahun lalu. Sementara penjualan perusahaan lain masih tetap ditunda, tahun ini pemerintah akan melaksanakan penjualan saham Bank Mandiri, terutama sete-

lah melihat kesuksesan penjualan Bank Danamon. Bersama dengan penjualan Bank Rakyat Indonesia dan Perusahaan Gas Negara, privatisasi Bank Mandiri merupakan komponen utama dalam program ini.

Penundaan ini merupakan berita buruk bagi program pemulihan ekonomi. *Pertama*, penundaan berarti berkurangnya dana untuk menutup defisit anggaran, yang berarti memaksa pemerintah untuk mencari sumber dana lain atau mengurangi pengeluaran. Pemerintah mengharapkan untuk mendapat Rp. 4 trilyun, jauh dari target sebelumnya sebesar Rp. 8 trilyun. *Kedua*, penundaan ini dapat mempengaruhi kepercayaan investor secara negatif. Komitmen pemerintah untuk secara konsisten menjalankan reformasi akan dipertanyakan mengingat pemerintah seringkali mengadakan perubahan dalam jadwal privatisasi. Pada tahun 2002 lalu, hanya tiga dari 23 perusahaan yang seharusnya diprivatisasi, dapat dijual. Masalah politik dan kurangnya konsensus dalam mendukung program ini menjadi kendala utama suksesnya privatisasi.

Penjualan 51 persen saham pemerintah di Bank Danamon akhirnya dimenangkan oleh konsorsium *Asia Financial Indonesia* (AFI) yang dipimpin oleh Temasek Holdings dan Deutsche Bank AG. Konsorsium ini mengajukan penawaran Rp. 1.202 per saham dan memberikan pemasukan sebesar US\$347 juta, atau 10 persen dari program penjualan aset BPPN tahun 2003 ini. Banyak pihak yang menyatakan bahwa



penjualan ini cukup optimal mengingat bahwa konsorsium AFI merupakan kombinasi dari perusahaan yang mempunyai keuangan solid dan bank bereputasi internasional. Temasek mempunyai 85 persen saham di dalam konsorsium ini, sementara Deutsche Bank memiliki 15 persen.

Memasuki tahun ketiga program privatisasi, terlihat bahwa hal yang paling menggajal adalah kurangnya konsensus antara pemerintah, DPR serta pihak terkait lainnya dan masyarakat. Kontroversi seputar privatisasi sering disebabkan oleh kegagalan pemerintah dalam menjalankan proses yang transparan dan jelas. Rasa nasionalisme dan sentimen anti-asing juga memberikan tekanan bagi DPR untuk menolak program privatisasi ini.

Undang-undang mengenai BUMN yang baru saja disahkan diharapkan dapat memberikan kejelasan mengenai program privatisasi. Undang-undang ini mengatur pengelolaan BUMN, termasuk mengenai privatisasi. Pengesahan serta penerapan undang-undang ini secara konsisten akan memuluskan terlaksananya privatisasi. Patut diingat bahwa tanpa terciptanya konsensus yang kuat, program ini akan terus mengalami hambatan besar.

### Permasalahan Korporasi

Berbagai permasalahan dalam restrukturisasi perbankan dan korporasi tetap membayangi keberhasilan dalam menciptakan iklim usaha yang lebih baik di Indonesia. Setidaknya ada dua

kasus yang mencuat akhir-akhir ini yang dapat mengganggu keberhasilan program privatisasi dan menurunkan kepercayaan investor.

Kasus pertama adalah kasus Bank Lippo yang dituduh telah memberikan kebohongan publik dengan mengumumkan laporan keuangan yang belum diaudit. Banyak analis yang menganggap bahwa kasus ini merupakan kesalahan korporasi yang serius dikarenakan hal ini memang sengaja dilakukan dalam rangka mengembalikan kendali bank tersebut kepada pemilik terdahulu. Tetapi anggapan itu tidak sejalan dengan pandangan Bapepam, sehingga badan pengelola pasar modal tersebut hanya menganggap kasus ini sebagai kesalahan manajemen biasa dan memberikan sanksi denda sebesar Rp. 2,5 milyar sebagai keputusan akhir, tanpa melanjutkan investigasi. Bapepam juga terlihat berusaha memindahkan tanggung jawab kesalahan ini sebagai kesalahan dari perusahaan penilai Bank Lippo.

Kasus kedua adalah permasalahan antara PT. Semen Gresik dan dua anak perusahaannya, PT. Semen Padang dan PT. Semen Tonasa. Ini merupakan permasalahan yang telah berlangsung cukup lama sejak Cemex SA de CV, yang memegang 25 persen saham PT. Semen Gresik, memutuskan untuk membeli 51 persen saham pemerintah di perusahaan tersebut beberapa tahun lalu. Pemerintah Sumatra Barat dan Sulawesi Selatan, sebagai lokasi dari dua anak perusahaan tersebut, merasa keberatan dengan pembelian tadi dan meminta pemerintah untuk memisahkan kedua



perusahaan tersebut dari PT. Semen Gresik sebelum penjualan saham dilakukan. Jika pemerintah mengabulkan permintaan ini, maka Cemex harus mendapatkan kompensasi atas 25 persen saham kedua anak perusahaan tadi, yang secara tidak langsung dimiliki melalui kepemilikannya di PT. Semen Gresik. Pemerintah tampaknya akan menjalankan permintaan ini, walaupun sejauh ini pemerintah belum memberikan rencana yang jelas mengenai hal ini.

Rencana pemisahan ini tentunya akan membawa konsekuensi tertentu. Persepsi terhadap lingkungan bisnis Indonesia di kalangan investor asing sangat mungkin memburuk. Ketidakpastian membayangi aktivitas bisnis, ketika kontrak yang telah disetujui sebelumnya dengan mudahnya dilanggar akibat tekanan dari masyarakat. Lebih jauh lagi, keputusan ini dapat memberikan pandangan buruk terhadap proses desentralisasi, serta dapat menjadi contoh buruk bagi banyak pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan yang sama terhadap BUMN yang beroperasi di daerahnya.

Selain kedua masalah di atas, tercatat pula adanya kemajuan dalam proses restrukturisasi korporasi. Setelah melalui proses yang panjang, masalah restrukturisasi kredit PT. Asia Pulp and Paper (APP) akhirnya mulai memperlihatkan jalan keluar. Kesepakatan mengenai restrukturisasi utang perusahaan tersebut diharapkan selesai pada akhir bulan Juli 2003. Ini merupa-

kan kemajuan yang signifikan dalam usaha merestrukturisasi utang sebesar US\$6,7 milyar. Sebelumnya, permasalahan utang ini sempat menjadi agenda pembicaraan diplomatik tingkat tinggi, ketika pemerintah negara-negara asal kreditor APP meminta pemerintah Indonesia untuk ikut campur menyelesaikan hal tersebut. Beberapa duta besar dari Kanada, Jepang dan sembilan negara Eropa mengirimkan surat kepada Presiden untuk memerintahkan BPPN serius dalam menangani masalah ini. Mereka juga mengingatkan pemerintah bahwa kegagalan dalam menangani hal ini dapat mempengaruhi kredibilitas pemerintah Indonesia di mata investor asing, serta mempengaruhi keputusan akan bantuan dari negara-negara tersebut.

### Gubernur Baru Bank Sentral

Bank Indonesia akhirnya memiliki gubernur baru dengan dipilihnya Burhanuddin Abdullah oleh DPR. Burhanuddin, yang sebelumnya merupakan deputi gubernur BI dan sempat menjabat Menteri Koordinator Ekonomi selama masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, mengungguli dua calon lain Miranda S. Goeltom dan Cyrilus Harinowo. Adanya tiga calon yang diajukan Presiden kepada DPR telah menimbulkan kecurigaan akan adanya negosiasi politik dalam proses pemilihan. Hal ini ditakutkan akan mempengaruhi independensi bank sentral di masa mendatang.



# Indonesia Setelah Lima Tahun Reformasi (Mei 1998 - Mei 2003)\*

*Ignas Kleden*

*Evaluasi terhadap perkembangan politik dan budaya politik Indonesia selama masa reformasi menunjukkan tidak adanya perubahan dalam orientasi kekuasaan yang mengarah pada perebutan kekuasaan dan bukannya pada efektivitas penggunaan kekuasaan. Politik Indonesia juga lebih diwarnai oleh politik makro yang berfokus pada hubungan antaraktor politik. Dalam substansinya politik Indonesia masih berat pada kepentingan negara dan bukannya pada kepentingan masyarakat. Selain itu persoalan kemiskinan dan terbelenggunya kebebasan beragama semakin menunjukkan tidak adanya perubahan politik yang signifikan dalam masa reformasi. Akhirnya desentralisasi politik yang didorong oleh gerakan reformasi tidak terjadi, yang ada adalah berpindahnya sentralisme politik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.*

## PENDAHULUAN

TULISAN ini dimaksudkan sebagai suatu usaha untuk turut membuat evaluasi mengenai perkembangan politik dan budaya politik di Indonesia setelah lima tahun reformasi semenjak bulan Mei 1998. Untuk memudahkan diskusi, pikiran-pikiran yang disajikan di sini akan disusun dalam beberapa proposisi, yang sengaja dibuat sejelas mungkin (yaitu tanpa banyak diferensiasi dan distingsi), sehingga memudahkan pembaca atau pendengar, segera menemukan unsur yang benar atau kesalahan di dalamnya. Posisi ini dengan sengaja diambil

karena tujuan diskusi bukanlah untuk mempertahankan isi tulisan ini, tetapi memberikan beberapa stimuli melalui tulisan ini untuk pemikiran dan elaborasi pemikiran lebih lanjut.

Sudah jelas bahwa evaluasi yang dibuat di sini dilakukan atas dasar beberapa kriteria. *Pertama*, perlu ada dasar empiris dari evaluasi yang dilakukan, karena kita berbicara tentang *Real-politik*, yaitu politik sebagaimana terjadi dan sudah berlangsung antara kekuatan-kekuatan nyata dalam pertarungan kekuasaan. Apakah ABRI benar-benar telah meninggalkan politik praktis ataukah masih ada usaha-usaha pihak militer – secara sengaja maupun tak sepenuhnya disadari – untuk kembali ke dalam gelanggang politik praktis, tempat mereka berkecimpung cukup lama

---

\* Tulisan ini merupakan makalah untuk Diskusi Peringatan 5 Tahun Reformasi, diselenggarakan oleh Majalah Berita Mingguan *Tempo* dan *Freedom Institute*, Jakarta, 19 Mei 2003.



selama 30-an tahun Orde Baru. Apakah bertambah besarnya jumlah partai politik secara mencolok sekarang ini menunjukkan menguatnya partisipasi politik kepartaian atau menunjukkan fragmentasi politik. Apakah menguatnya peran DPR sekarang meningkatkan akuntabilitas politik atau sedang menuju kepada suatu kesewenang-wenangan baru. Apakah birokrasi masih mempunyai peran yang sama atau sudah berubah dibandingkan dengan kedudukannya dalam *developmentalist authoritarian bureaucratic state* selama Orde Baru.

*Kedua*, karena di sini diadakan suatu evaluasi maka jelaslah dibutuhkan adanya norma-norma yang menjadi dasar kita untuk menilai kejadian-kejadian empiris yang telah atau sedang berlangsung. Suatu penilaian atau evaluasi, mau tak mau, mengharuskan adanya pegangan normatif. Karena hanya dengan adanya ketetapan normatif tersebut, dapat diketahui sejauh mana perkembangan empiris yang terjadi, semakin mendekati atau malah menjauh dari kriteria-kriteria normatif yang telah ditetapkan atau disepakati.

*Ketiga*, hubungan di antara ketentuan normatif dan kenyataan empiris dalam politik praktis, tidak dapat diperlakukan sama dengan hubungan antara kenyataan empiris dan pegangan teoretis dalam ilmu pengetahuan. Kalau suatu teori ilmiah ternyata tidak cocok dengan kenyataan empiris, maka teori tersebut yang harus dipersalahkan dan bukannya kenyataan empirisnya.

Dalam kehidupan politik keadaannya lebih kompleks. Norma-norma po-

litik pada dasarnya terdiri dari dua tingkat, yaitu norma-norma yang bersifat tetap dan kurang lebih mempunyai daya berlaku universal, dan norma-norma yang terbentuk berdasarkan konsensus nasional pada suatu masa. Kalau norma-norma universal (seperti penghormatan kepada hak asasi, berlakunya hukum positif, dan adanya otoritas dalam politik) itu dilanggar dalam praktek politik, maka tidak ada cara lain daripada menyesuaikan kembali tingkah laku politik dengan norma-norma tersebut. Sebaliknya, kalau norma-norma yang berdasarkan konsensus nasional itu ternyata tidak bisa berjalan dalam praktek politik, maka terbuka dua kemungkinan. Praktek politik harus dipaksakan untuk disesuaikan dengan konsensus yang ada, atau konsensus itu sendiri sudah saatnya untuk diubah atau diperbarui. Konsensus mengenai UUD 1945 ternyata dapat diperbarui dan oleh karena itu dapat dilakukan amandemen terhadapnya.

## LIMA PROPOSISI PERUBAHAN POLITIK DAN BUDAYA POLITIK PASCA 1998

Dengan berpegang pada ketiga kriteria sebagaimana yang disebutkan di atas, penulis akan mengajukan lima proposisi dalam tulisan ini tentang perubahan politik dan perubahan budaya politik yang berlangsung semenjak reformasi 1998. Pengajuan lima proposisi ini sama sekali tidak berarti bahwa perubahan yang terjadi dianggap hanya menyangkut lima perkembangan yang dikemukakan. Terdapat



berbagai perkembangan lainnya, yang memang penulis sadari, tetapi lima hal yang dikemukakan ini mempunyai kedudukan dan kekuatan strategis yang patut mendapatkan perhatian khusus.

### Segi Orientasi Kekuasaan

Dalam orientasi kekuasaan, politik Indonesia sebelum dan sesudah reformasi tidak mengalami perubahan apa pun. Orientasi utama dalam realpolitik adalah pada usaha memperebutkan kekuasaan (*power building*) dan bukannya pada efektivitas penggunaan kekuasaan (*the use of power*). Untuk memakai istilah Bung Karno, politik kita rupa-rupanya baru berada pada tahap *machtsvorming* dan belum mencapai tahapan *machtsaanwending*. Hal ini sebetulnya mengherankan, karena perebutan kekuasaan (*power struggle*) hanya dapat dibenarkan kalau bisa ditunjukkan bahwa dalam prakteknya kita sanggup menggunakan kekuasaan tersebut (*power exercise*) atas cara yang membawa manfaat untuk sebanyak mungkin orang.

Munculnya Leviathan, yaitu suatu kekuasaan luar biasa yang sanggup memaksakan ketundukan semua pihak, hanya dapat dibenarkan kalau dengan itu dapat dihindarkan perang antara semua orang melawan semua orang. Tanpa mengajukan dan merealisasikan tujuan penggunaan kekuasaan itu yang dapat dibenarkan secara rasional, maka perebutan kekuasaan tidak lain daripada realisasi hukum rimba yang hanya akan menghasilkan pertandingan antara kekuatan-kekuatan yang tidak

akan menjamin tertib sosial macam mana pun. Dalam kasus Indonesia, terlihat bahwa dorongan kepada perebutan kekuasaan jauh lebih tinggi daripada dorongan kepada usaha penggunaan kekuasaan secara benar. Hal ini dapat dilihat dari beberapa gejala berikut:

1. Munculnya demikian banyak partai politik sekarang ini lebih mencolok daripada konsolidasi partai-partai politik yang sudah ada. Sebaliknya, partai-partai yang mungkin melakukan konsolidasi karena didukung oleh konstituen yang luas, mengalami perpecahan ke dalam (*internal fractioning*) yang memperlemah masing-masing partai politik itu, karena institusionalisasi politik dikorbankan demi personalisasi politik. Gejala ini terlihat dalam PDI-P, Golkar, maupun PPP. Ini artinya, bahwa daripada berusaha mengorbankan kepentingan pribadi dan golongan untuk membangun kelembagaan partai yang kokoh, orang lebih cenderung memakai partai sebagai gelanggang penampilan pribadi untuk memperebutkan simpati pribadi dan bukannya untuk memenangkan dukungan bagi partai.
2. Pengerahan dana untuk memenangkan suara dalam pemilu lebih diutamakan daripada pengerahan dana untuk melaksanakan program-program partai. Demikian pun diskursus politik lebih berfokus pada persoalan sirkulasi elite politik tetapi bukan pada kompetisi program partai yang satu dan partai lainnya.



3. Perspektif waktu politik Indonesia yang pada awal reformasi terarah ke masa depan, dalam perjalanan waktu selama lima tahun terakhir telah kembali ke masa sekarang. Tiap partai tidak berusaha menciptakan kesempatan baru dalam politik Indonesia, tetapi sekadar berusaha memanfaatkan kesempatan yang kebetulan tersedia. Politik Indonesia adalah politik kesempatan dan bukan seni kemungkinan-kemungkinan; dia menjadi *the politics of opportunities* dan bukan *the art of the possible*. Kesempatan adalah kemungkinan yang tersedia dalam masa sekarang, sedangkan kemungkinan adalah kesempatan yang dapat dan masih harus diciptakan di masa depan.

### Politik Mikro vs. Politik Makro

Dalam analogi dengan perkembangan ekonomi, maka politik Indonesia sebagian besar lebih berfokus pada politik mikro dan mengabaikan hubungan-hubungan dan pergeseran dalam politik makro. Yang dimaksud dengan politik makro adalah politik sebagai tempat terjadinya tukar-menukar antara kekuatan-kekuatan sosial (*exchange of social forces*), di mana yang berperan besar adalah agregat-agregat politik seperti negara, masyarakat, struktur politik, sistem hukum, *civil society*, pasar, modal, peran militer dan kekuatan internasional. Yang terlihat di sini adalah pergeseran kekuatan-kekuatan struktural. Sedangkan politik mikro berfokus pada hubungan antara para aktor politik, khususnya yang menyangkut per-

soalan sirkulasi elite politik, yang kembali berhubungan dengan patronase politik, bentuk rekrutmen, permainan *money politics* dan kedekatan pribadi antara tokoh-tokoh politik. Kalau politik makro berhubungan dengan bergesernya titik-gravitasi politik karena perubahan konfigurasi struktural, maka politik mikro terbatas pada hubungan antara aktor-aktor politik, yang terbatas pada tukar-menukar kepentingan politik atau *exchange of political interests*. Beberapa gejala berikut ini dapat dijadikan indikatornya:

1. Persoalan politik Indonesia masih saja berfokus pada soal keberhasilan atau kegagalan pimpinan nasional, yaitu presiden dan wakil presiden. Sebagian besar pemikiran dan kesibukan politik terpusat pada diri kedua aktor politik ini, sementara persoalan-persoalan makro seperti hubungan negara dan masyarakat dan *civil society*, hubungan negara dengan individu, atau hubungan negara dengan pasar, atau kedudukan Indonesia dalam peta bumi politik dunia tidak begitu mendapat perhatian.

Dalam kaitan ini perlu diungkapkan bahwa semenjak berdirinya RI persoalan hubungan individu dan negara ini relatif tidak mendapatkan cukup perhatian, terutama karena anggapan bahwa membicarakan hak-hak individu terhadap negara akan membawa orang kepada individualisme liberal. Hal ini membawa konsekuensi yang nyata kalau kita menghadapi masalah HAM. Masalah ini susah sekali mendapatkan



konteks politik dan dukungannya secara hukum, kalau kedudukan hukum dan kedudukan politis seorang individu terhadap negara, tidak dielaborasi secukupnya dalam sistem politik dan sistem hukum kita.

Demikianpun hubungan antara kekuatan-kekuatan dalam masyarakat dengan negara tidak mendapatkan perhatian yang secukupnya, dengan akibat kita tidak mengetahui secara persis bagaimana sebetulnya hubungan negara dengan agama yang seharusnya, bagaimana hubungan negara dengan kebudayaan, atau hubungan negara dengan pasar.

2. Diskusi politik dan perdebatan politik di antara partai politik dan di antara tokoh-tokoh politik seringkali berfokus pada masalah *siapa mendapat apa* melalui suatu kebijakan politik atau melalui legalisasi suatu produk hukum tertentu. Fokusnya adalah pada *exchange of political interests*. Sedikit sekali diskusi yang memberikan perhatian terhadap pertanyaan tentang *akibat apa yang akan muncul* dalam struktur politik dan sistem ketatanegaraan kalau diadakan suatu kebijakan politik atau dikeluarkan suatu produk hukum yang baru. Akibat struktural dalam *exchange of social forces* mendapatkan perhatian yang jauh lebih sedikit daripada akibat yang menyangkut kepentingan para aktor politik yang terlibat.
3. Krisis politik dipandang sebagai akibat dari krisis kepemimpinan politik atau krisis moralitas para politisi,

yaitu krisis dalam tingkah laku para aktor politik, dan sedikit sekali mempertimbangkan segi krisis sebagai akibat dari hubungan-hubungan kelembagaan yang bersifat disfungsional. Contoh soal adalah masalah otonomi daerah. Tingkah laku para bupati yang sekarang bertindak sebagai penguasa penuh di daerahnya, dianggap sebagai akibat kurangnya kesadaran moral para bupati tersebut akan tanggung jawab mereka, tetapi tidak dilihat sebagai akibat dari hubungan kelembagaan yang tidak jelas antara tugas bupati, kontrol administratif oleh instansi pemerintahan yang lebih tinggi, kontrol politik oleh DPRD, dan kontrol sosial oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti media massa, LSM, perguruan tinggi di daerah atau lembaga-lembaga profesional. Demikianpun kekuasaan yang amat besar pada DPR kita sekarang ini selalu dikritik sebagai kesewenang-wenangan baru dari kalangan legislatif, tetapi tidak begitu dipersoalkan bagaimana kontrol terhadap DPR itu sendiri dapat dilembagakan.

### Kepentingan Negara vs. Kepentingan Masyarakat

Dalam substansinya politik Indonesia masih tetap lebih berat pada kepentingan negara (*state heavy*) dan belum bergeser titik beratnya ke arah kepentingan masyarakat (*society oriented*). Kekuatan-kekuatan *civil society* yang berhasil memaksa Presiden Soeharto turun dari takhta kekuasaannya, kemu-



dian dipotong oleh kekuatan-kekuatan politik, yang dalam tendensinya, cenderung mengembalikan ketergantungan pada negara. Hal ini antara lain karena pembiayaan partai-partai politik di Indonesia pada dasarnya tidak mengandalkan kekuatan partai sendiri melalui iuran para anggota, akan tetapi lebih mengandalkan dana untuk partai politik yang diberikan oleh negara melalui pemerintah. Perhatian utama kepada negara ini dapat dilihat dari beberapa indikasi berikut ini:

1. Isu stabilitas nasional selama Orde Baru saat ini diganti oleh isu ketuhanan teritorial negara. Masalah GAM di Aceh dianggap jauh lebih gawat secara nasional dibandingkan dengan masalah konflik Maluku yang sampai sekarang sudah menelan korban 10.000 jiwa lebih. Ketuhanan sosial masyarakat belum dianggap sama pentingnya dengan ketuhanan teritorial negara. Separatisme politik diperlakukan sebagai risiko yang secara nasional lebih gawat daripada disintegrasi sosial dan kekerasan politik. Demikian pun masalah korupsi yang menimbulkan disintegrasi ekonomi nasional dan menghabiskan uang publik secara ilegal, dianggap tidak segawat suatu tindakan subversi yang menentang kedaulatan negara. Subversi terhadap negara adalah masalah yang gawat, tetapi subversi terhadap ekonomi nasional dianggap masalah rutin.
2. Kewajiban warga negara terhadap negaranya jauh lebih ditekankan

daripada kewajiban negara terhadap warganya. Para warga harus membayar pajak tetapi tidak harus mendapat tunjangan pengangguran. Warga harus membayar listrik tetapi tidak mendapatkan ganti rugi kalau listriknya sering mati. Penduduk Jakarta harus mempunyai kartu tanda penduduk (KTP) kalau tidak mau dikejar-kejar oleh petugas, tetapi penduduk yang sah dengan KTP tidak mendapat bantuan apa pun kalau terkena bencana banjir. Para TKI diharapkan menyumbang devisa negara, tetapi kalau nasibnya terlunta-lunta di negeri orang, pemerintah kita biasanya diam saja atau sangat lambat bertindak. Hingga saat ini belum diketahui apa yang dilakukan pemerintah Indonesia terhadap seratusan TKI di Arab Saudi yang ditahan di sana karena tuduhan melacur. Ini jelas bukan peristiwa pertama dan pasti bukan peristiwa terakhir yang menimpa para pekerja Indonesia di luar negeri, tetapi pemerintah dapat mengambil langkah pertama yang jelas dan tegas untuk melindungi warganya. Semboyan politik "demi kepentingan bangsa dan negara" belum diimbangi dengan semboyan "demi kepentingan rakyat dan masyarakat".

### **Bebas dari Kemiskinan dan Kebebasan Beragama**

Sebagaimana kita ketahui, ada empat jenis kebebasan yang dicanangkan oleh F.D. Roosevelt pada tahun 1941, yaitu bebas dari kemiskinan/ke-



kurangan (*freedom from want*), bebas dari rasa takut (*freedom from fear*), bebas menyatakan pendapat (*freedom of speech and expression*), dan bebas menjalankan ibadah sesuai keyakinan (*freedom to worship God in one's own way*). Reformasi di Indonesia telah membawa banyak perubahan dalam kebebasan berpendapat dan bebas dari rasa takut, tetapi belum banyak menyumbang terhadap kebebasan dari kemiskinan/kekurangan. Demikianpun kebebasan bagi tiap kelompok agama untuk menjalankan ibadah sesuai keyakinan mereka masing-masing masih harus selalu dijaga oleh semua pihak agar tidak menjadi potensi sumber konflik horisontal yang baru.

Belum terbebasnya Indonesia dari kekurangan dan kemiskinan ini disebabkan oleh krisis ekonomi yang belum seluruhnya teratasi, pengangguran yang meningkat secara drastis (yang menurut perkiraan mencapai sekurang-kurangnya 30 juta orang), dan oleh posisi nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang masih turun naik. Dari satu segi hal ini menunjukkan bahwa reformasi 1998 lebih merupakan reformasi sosial-politik dan reformasi sosial-budaya, tetapi belum membawa reformasi dalam bidang ekonomi. Akan tetapi perubahan pada bidang sosial-politik dan sosial-budaya pun masih bertitik berat pada bidang ekspresi saja dan belum banyak menyangkut perubahan pada sistem dan strukturnya.

Dalam budaya politik, orientasi kita masih tetap paternalistis. Pemimpin diandaikan menjadi panutan, akan tetapi tidak dipersoalkan bagaimana

membuat pemimpin menjadi panutan, atau sekurang-kurangnya, menjadi figur yang tidak terlalu memalukan dan tidak terlalu parah dalam kinerjanya. Integritas dan kinerja pemimpin politik ini tidaklah semata-mata dapat diandalkan pada kapasitas pribadi pemimpin bersangkutan, tetapi barulah terwujud kalau didukung oleh suatu struktur politik yang tidak memberinya terlalu banyak kesempatan untuk melakukan kesalahan dan penyimpangan dan sekaligus memaksanya untuk bekerja secara optimal dan menegakkan kepemimpinan yang berwibawa.

Dalam paternalisme, keteladanan seorang pemimpin dianggap sebagai *given*, padahal lingkungan sekitar, sistem pengawasan, kontrol sosial, dan hubungan kelembagaan bisa membuat seorang presiden, dengan kemampuan rata-rata, bisa memerintah dengan baik. Keteladanan pimpinan nasional adalah suatu *output dari politik nasional* dan bukan hanya *input untuk politik nasional* karena keteladanan itu adalah hasil dari *social construction of politics* juga. Mengharapkan munculnya seorang presiden atau pejabat tinggi yang baik, tanpa berusaha membangun sistem politik yang mendorong kepada pemerintahan yang bersih dan efektif adalah ibarat mengharapkan ikan segar dari laut tanpa membersihkan laut kita dari polusi lingkungan.

Paternalisme memang memudahkan perubahan tingkah laku politik, karena seorang presiden dengan tingkat keteladanan yang tinggi akan mendorong para bawahan dan rakyat untuk se-



gera mengikutinya. Akan tetapi keteladanan itu tidak hanya bisa diharapkan atau didoakan tetapi hanya dapat dibangun serta diawasi oleh suatu sistem dan kelembagaan politik yang memungkinkan terbentuknya keteladanan tersebut. Kebebasan menyatakan pendapat selama Orde Baru merupakan masalah penguasa, yaitu apakah penguasa bersedia memberinya atau tidak. Pada saat ini setelah reformasi, kebebasan menyatakan pendapat menjadi masalah rakyat dan masyarakat sendiri, yaitu apakah masyarakat sendiri dapat mempergunakannya dengan baik dan produktif, atau menjadi bingung dan memakai kebebasan itu hanya secara konsumtif.

Penggunaan kebebasan secara konsumtif dapat dibandingkan dengan sikap seseorang yang mempunyai banyak uang, tetapi tidak tahu memanfaatkannya kecuali hanya dengan menambah volume belanjanya. Selama kebebasan menyatakan pendapat masih menjadi masalah penguasa, maka kita berhadapan di sana dengan persoalan perluasan ruang demokrasi (*democratic space*). Sedangkan, kalau kebebasan menyatakan pendapat sudah menjadi masalah masyarakat sendiri maka kita berhadapan dengan persoalan daya-cipta atau kreativitas politik.

Sebagai masalah penguasa, kebebasan adalah suatu kata benda di mana kebebasan itu diberikan atau tidak diberikan. Sebagai masalah masyarakat kebebasan menjadi kata kerja di mana kebebasan itu digarap, dimanfaatkan, dan digunakan atau disia-siakan. Ten-

tu saja dibutuhkan waktu untuk belajar memanfaatkan kebebasan berpendapat. Tetapi patut dikemukakan pula bahwa kebebasan menyatakan pendapat bukan saja menyangkut kesempatan untuk berekspresi, tetapi juga berhubungan dengan kemampuan memberikan substansi kepada ekspresi politik tersebut.

Kebebasan dari rasa takut dalam politik kita jelas merupakan akibat dari jatuhnya pemerintahan otoriter selama Orde Baru, dan kemudian juga kembalinya supremasi sipil dalam politik, serta menguatnya advokasi untuk hak-hak asasi. Sekalipun demikian, mundurnya militer dari politik Indonesia tidak berarti juga menurunnya watak kekerasan dalam politik Indonesia, yang sedikit-banyaknya merupakan suatu warisan dari situasi militeristis yang sempat berpengaruh besar dalam politik nasional. Dikatakan secara lebih tajam, mundurnya militer dari panggung politik tidak dengan sendirinya berarti berakhirnya kebiasaan-kebiasaan yang militeristis dalam budaya politik kita.

Dapat dengan mudah disebut beberapa kebiasaan tersebut. Orientasi militer adalah selalu pada sasaran (*target oriented*). Dia harus sanggup menetapkan sasaran yang jelas seperti dia harus sanggup membidik suatu objek yang akan ditembaknya. Pemikiran demokratis, sebaliknya, tidak terlalu menekankan target tetapi proses. Tujuan bukanlah sasaran yang harus dibidik, tetapi akibat yang dihasilkan oleh suatu proses. Tugas utama bukanlah menetapkan sasaran tetapi menciptakan proses



yang dapat membawa kepada hasil yang diinginkan.

Kebiasaan lain adalah bahwa diskursus politik dihayati sebagai interaksi di antara sekutu atau musuh. Dalam demokrasi *lawan politik bukanlah musuh politik*. Pemikiran tentang kawan dan lawan masih memberi ruang untuk perbedaan, sedangkan kerangka pemikiran sekutu atau musuh tidak memberikan ruang tersebut. Orientasi sasaran mengutamakan efektivitas tindakan politik tetapi mengabaikan efisiensi tindakan politik. Politik yang demokratis memperhatikan sekaligus hasil tindakan politik dan biaya suatu tindakan politik. Persoalan Aceh menjadi batu ujian, apakah politik kita masih hanya berorientasi pada efektivitas atau mempertimbangkan juga efisiensi politik.

### Desentralisasi Politik

Desentralisasi politik yang didorong oleh reformasi 1998 hingga sekarang berjalan menurut dua jalur, yaitu jalur horisontal dari pusat ke daerah dan jalur vertikal dari negara ke masyarakat. Desentralisasi horisontal menghasilkan otonomi daerah, sedangkan desentralisasi secara vertikal menghasilkan menguatnya *civil society* (CS).

Penerapan otonomi daerah sampai sejauh ini lebih berfokus pada otonomi pemerintahan dan bukannya otonomi rakyat dan masyarakat setempat. Yang terjadi bukanlah desentralisasi politik, tetapi berpindahnya sentralisme politik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi

daerah telah menyebabkan semakin menguatnya pemerintah daerah, baik karena pelimpahan wewenang dari pusat maupun karena perimbangan baru dalam keuangan pusat-daerah. Namun demikian, muncul kemudian beberapa perkembangan yang tidak diduga sebelumnya, yang mempersulit pergaulan dan komunikasi secara nasional. Beberapa gejala dapat menjadi indikasi dari kecenderungan ini:

1. Otonomi daerah telah menyebabkan lahirnya demikian banyak peraturan daerah (Perda) yang tidak selalu sejalan dan bahkan bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya. Bukan rahasia lagi bahwa sejak dua tahun terakhir ini Departemen Dalam Negeri mempunyai kesibukan dan beban baru karena harus meninjau ulang berbagai peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan undang-undang yang ada.
2. Otonomi daerah telah mendorong lahirnya ketertutupan dan bahkan sikap eksklusif daerah, yang tidak lagi melihat kepentingannya dalam hubungan dengan kepentingan daerah lain, apalagi dalam hubungan dengan kepentingan nasional. Tiap bupati dan tiap gubernur menjadi penguasa penuh di daerahnya, dan tidak begitu terdorong untuk bekerja sama dengan bupati dan gubernur di daerah lainnya. Hanya di beberapa tempat di Sulawesi dan Sumatera dapat kita temukan forum bersama antargubernur. Selebihnya, tiap daerah hidup untuk dirinya sendiri.



3. Sikap eksklusif itu tercermin juga dalam rekrutmen politik di daerah yang sekarang mulai mempersyaratkan kondisi ke-putra-daerahan seseorang dalam pemerintah daerah. Beberapa daerah di luar Jawa bahkan telah bergerak cukup jauh dengan menetapkan kriteria tentang ke-putra-daerahan seseorang. Seseorang dianggap putra daerah kalau dia dapat menunjukkan hubungan darah dengan orang-orang di daerah itu, atau seseorang yang dilahirkan di daerah bersangkutan, atau seorang pendatang yang telah tinggal dan bekerja di daerah tersebut selama minimal 25 tahun.

Kriteria tersebut mungkin sesuatu yang baik, tetapi akan membawa beberapa akibat. *Pertama*, kualifikasi dan kemampuan bekerja akan dikalahkan oleh asal-usul. *Kedua*, dari segi sosial, komunikasi dan interaksi lintas-daerah akan menjadi sangat menurun, sedangkan dari segi kebudayaan, suatu pergaulan dan interaksi budaya lintas-etnis juga akan berkurang. Di samping itu sikap umum terhadap kebudayaan akan ditandai oleh provinsialisme, di mana unsur-unsur kebudayaan daerah yang tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratis barangkali kembali dibenarkan dengan alasan mempertahankan dan menghidupkan kebudayaan daerah. Kriteria *Blut und Boden* (darah dan daerah) dalam nasionalisme abad ke-19 di Eropa kini mulai menjelma menjadi nativisme dan atavisme kebudayaan di Indonesia pada abad ke-21.

Perkembangan CS di Indonesia tak pelak lagi sangat diperkuat dengan munculnya reformasi 1998, yang dalam beberapa hal tertentu telah membalikkan kritik politik selama Orde Baru menjadi usul positif untuk menjadi alternatif dan opsi politik. Perubahan itu terlihat sekarang-kurangnya dalam tiga bidang masalah:

1. Dalam birokrasi, kritik terhadap korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) selama Orde Baru diubah secara positif menjadi tuntutan akan adanya transparansi dan akuntabilitas. Ada sikap proaktif dalam mencari jalan agar KKN tidak diberi kesempatan terlalu banyak untuk terus dilakukan, yakni dengan mendesak dan memaksa pemerintah dan birokrasi untuk mempertanggungjawabkan secara terbuka semua tindak-tanduk mereka secara publik. Pada titik ini kita menghadapi dilema antara pemerintahan yang terbuka dan pemerintahan yang bersih. Suatu pemerintahan hanya dapat bersikap terbuka kalau dia relatif bersih (karena pemerintahan yang tidak bersih akan berusaha sekuat tenaga menutup-nutupi penyelewengan yang dilakukannya), sementara untuk dapat menjadi bersih dia harus terbuka terhadap kontrol dan kritik. Dilema itu dicoba dipecahkan dengan tidak meminta birokrasi untuk menjadi lebih bersih tetapi dengan memaksanya menjadi lebih terbuka.
2. Dalam hubungan dengan penggunaan kekuasaan oleh pemerintah, kritik terhadap kekerasan politik dan re-



presi politik (yang memuncak antara lain pada masa diterapkannya Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh, Timtim dan Irian Jaya) diubah menjadi tuntutan akan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM). Perubahan itu memberikan bobot baru kepada tuntutan masyarakat, karena kekerasan politik dapat diperlakukan oleh pemerintah sebagai masalah dalam negeri, sedangkan masalah HAM dianggap masalah universal yang akan mendapat perhatian dunia internasional.

3. Dalam soal hubungan negara-masyarakat, maka kritik terhadap kedudukan negara yang sangat kuat dalam rezim *developmentalist authoritarian bureaucratic state*, diubah menjadi opsi dan alternatif dalam tuntutan akan pemberdayaan masyarakat. Persoalan bukanlah negara yang terlalu kuat, tetapi masyarakat yang terlalu lemah, sehingga *social empowerment* muncul sebagai suatu gagasan baru di mana masyarakat mulai meningkatkan kesadaran tentang hak-haknya dan mengembangkan bentuk negosiasi baru dengan negara. Salah satu bentuk perjuangan itu ialah tuntutan akan pengakuan terhadap pranata-pranata sosial yang selama ratusan tahun telah berhasil menjaga integrasi sosial dalam berbagai komunitas, seperti halnya masyarakat adat, yang sekarang semakin menjadi persoalan nasional.

Patut dikemukakan di sini, bahwa munculnya kesadaran akan pentingnya CS berhubungan dengan keinginan

untuk mewujudkan suatu ruang di mana terwujud kesamaan setiap orang di depan hukum. Di dalam kebudayaan barangkali kedudukan tiap orang berbeda karena adanya perbedaan status sosial berdasarkan asal-usul dan kelahiran. Dalam ruang politik kedudukan tiap orang berbeda karena adanya perbedaan di antara yang mempunyai kekuasaan untuk memerintah dan yang mempunyai kewajiban sebagai yang diperintah. Dengan lain perkataan, baik *cultural space* yang menjadi menjadi ruang privat maupun *political space* yang menjadi ruang untuk penggunaan kekuasaan dan pelaksanaan otoritas, kesamaan tiap orang tidak bisa dijamin.

Ruang privat adalah tempat dilaksanakannya kebebasan. Ruang politik adalah tempat kekuasaan dijalankan. Tetapi ruang publik adalah tempat direalisasikannya kesamaan setiap orang yang dijamin setara kedudukannya di depan hukum. Adapun tempat ruang publik itu adalah di dalam CS. Oleh karena itu, baik dalam hubungannya dengan kebudayaan maupun dalam hubungannya dengan kekuasaan politik, CS mempunyai kedudukan yang unik dan penting, yaitu:

1. Dalam hubungan dengan kekuasaan politik, CS dapat menjadi *mediating structure* atau instansi perantara yang menerjemahkan kekuasaan negara menjadi pemerintahan berdasarkan hukum, yaitu transposisi dari *the rule of power* menjadi *the rule of law*. Negara memang mempunyai kekuasaan, tetapi penggunaan kekua-



saan itu hanya dibenarkan sejauh dimungkinkan oleh ketetapan hukum.

2. Dalam hubungan dengan kebudayaan, maka CS dapat menjadi instansi perantara yang menerjemahkan nilai-nilai budaya masing-masing komunitas yang bersifat partikularistik menjadi *civic culture* yang bersifat publik. Peralihan dari nilai kebudayaan yang bersifat privat ke nilai-nilai kewargaan yang bersifat publik tidak selalu berlangsung dengan mudah.

Di Indonesia sopan santun yang demikian tinggi dalam kebudayaan ternyata masih gagal diterjemahkan menjadi saling hormat-menghormati dalam ruang publik. Kebiasaan untuk mendahulukan orang lain pada waktu makan bersama dalam pertemuan di rumah, ternyata tidak ada bekasnya dalam kebiasaan mengantri karis kereta api atau mengantri telepon umum, atau dalam kebiasaan mengantri kalau menyetir mobil selagi jalan macet.

Dalam kedudukannya sebagai instansi perantara di antara negara dan kebudayaan, maka CS jelas selalu berada dalam godaan untuk ditarik ke pihak yang satu atau ke pihak yang lainnya. Risiko itu dapat dilukiskan sebagai berikut:

1. Negara akan berusaha menarik CS menjadi bagian dari ruang kekuasaan politik. Hal ini akan mudah terjadi kalau CS sendiri tidak bersifat inklusif dan hanya menampung dalam dirinya kelompok-kelompok yang

kuat, yang dalam kasus Indonesia merupakan kelompok-kelompok yang berbasiskan daerah perkotaan. Kalau CS hanya menampung para profesional dan manajer perusahaan, kaum akademisi dan intelektual, para wartawan dan para pengusaha, serta para mahasiswa perguruan tinggi dan para pemimpin agama, maka dengan mudah CS dapat menjelma menjadi borjuasi perkotaan yang menyingkirkan golongan-golongan lain yang amat potensial di Indonesia seperti petani dan buruh atau para pedagang kecil dan para nelayan, atau kelompok perempuan yang jelas-jelas merupakan mayoritas dalam komposisi penduduk Indonesia.

Kalau CS hanya menampung kelas dominan tanpa mengikutsertakan kelompok-kelompok yang tidak termasuk dalam kelas dominan, maka dengan mudah sekali terjadi persekutuan atau kolusi di antara kekuasaan politik negara dan kekuasaan ekonomi borjuasi perkotaan seperti yang terjadi dalam rezim *developmentalist authoritarian bureaucratic state* selama Orde Baru, di mana penguasa dan pengusaha merupakan suatu aliansi yang saling membantu dengan menyingkirkan kepentingan masyarakat dan rakyat yang tidak termasuk dalam aliansi mereka.

Pentingnya kelompok buruh, ibu-ibu rumah tangga, serta para petani dan nelayan dalam CS terlihat jelas dalam protes terhadap kenaikan tarif listrik, telepon dan bahan bakar



pada awal tahun 2003. Kalau hanya pengusaha yang memprotes, negara masih dapat bernegosiasi dengan buruh untuk menekan para pengusaha. Yang terjadi adalah bahwa pengusaha dan buruh sebagai kekuatan CS, bersama-sama memprotes negara, dan ini masih dibantu oleh ibu-ibu rumah tangga dan para mahasiswa. Protes CS itu ternyata diterima oleh negara karena dia menghadapi suatu ruang publik yang *solid* dan tidak mengalami fragmentasi di dalamnya.

2. Sebaliknya komunitas-komunitas budaya juga akan selalu mencoba menarik CS ke dalam lingkungannya dan menjadikan CS yang adalah ruang publik menjadi bagian dari ruang privat mereka. Kalau ekonomi pasar diatur secara Kristen atau Islam, kalau lalu-lintas diatur secara Jawa atau Batak, kalau pendidikan nasional diatur secara Hindu atau Budha, atau kalau ilmu pengetahuan diatur menurut kriteria asli atau asing, maka kita akan mengalami

kesulitan besar sebagai warga negara dan anggota suatu CS. Oleh karena itulah, perundang-undangan sebaiknya jelas membedakan soal-soal apa saja yang bersifat publik dan patut diatur melalui undang-undang, dan soal-soal mana saja yang bersifat privat dan sebaiknya diserahkan menjadi "urusan rumah tangga" tiap komunitas budaya.

## PENUTUP

Dalam sejarah dunia, reformasi selalu menimbulkan kontra-reformasi. Oleh karena itulah, kita sebaiknya berhati-hati bahwa reformasi 1998 di Indonesia yang pada awalnya memberi demikian banyak harapan tidak ditelan kembali oleh kekuatan-kekuatan kontra-reformasi. Kekuatan-kekuatan kontra-reformasi tersebut biasanya memakai kosa kata *reformasi* untuk suatu semantik yang lain sama sekali, yang sangat mungkin mengakhiri hidup reformasi itu sendiri. Atau, dengan kata lain, reformasi akhirnya dibunuh dengan menggunakan tangannya sendiri.



# Mengawal Jalannya Proses Demokrasi di Indonesia

Leo Agustino

*Sudah hampir lima tahun Indonesia melakukan proses menuju demokrasi. Namun sampai saat ini jalan terjal masih kita temui sepanjang waktu. Ada beberapa persoalan yang dapat menggagalkan transisi menuju demokrasi, mulai dari persoalan hubungan sipil-militer hingga tata pelaksanaan otonomi daerah. Masalah-masalah yang menghambat lancarnya alur demokratisasi perlu diminimalisir, salah satunya dengan cara mengawal reformasi guna menegakkan demokrasi di Indonesia.*

## PENDAHULUAN

PADA awal dan pertengahan 1990-an kita selalu berargumen bahwa secara teoretis perjuangan Indonesia ke arah demokratisasi semakin hari semakin mewujud ke dalam bentuk yang ideal. Hal ini didasarkan atas asumsi yang menyatakan bahwa demokrasi hanya dapat ditegakkan dalam satu komunitas yang telah memenuhi beberapa kriteria atau syarat. Merujuk pada pendapat Gastil (1993), suatu tatanan demokratis baru dapat tegak apabila ditopang oleh landasan *civil liberties* yang kuat dan *political rights* yang dijalankan dengan konsekuen. Namun, untuk terwujudnya demokrasi perlu peran serta atau perlu penopang-penopang yang dapat mengawal jalannya proses tersebut. Przeworski (1993) mengemukakan mengenai pelbagai kerumitan yang muncul manakala demokratisasi bergulir pada masyarakat yang awalnya otoriter, khususnya dalam rangka mengawal

demokratisasi tersebut di atas. Penopangan demokratisasi, menurutnya, baru dapat berjalan dengan baik apabila kepentingan-kepentingan pelbagai elemen dapat diakomodir; mulai dari kepentingan angkatan bersenjata yang hendak menjaga otonomi konstitusinya, kaum pengusaha yang berupaya memelihara hak milik dan alat-alat produksinya, para birokrat yang berupaya mengamankan posisinya dari urusan hukum, sampai kepentingan kelas pekerja yang berdaya upaya untuk memperbaiki nasib, dan lain-lain.

Dalam kajian, politik peralihan dari rezim yang otoriter menuju rezim demokratis dapat muncul melalui tiga pendekatan. *Pertama*, bahwa demokrasi dapat muncul karena peran elite (Rustow, 1970); *kedua*, demokrasi muncul karena peran aktif masyarakat – termasuk oronop, kelompok penekan, kelompok kepentingan – untuk menggugat pemerintahan yang berkuasa (Keane, 1988; Cohen and Arato, 1995);



*ketiga*, kombinasi dari kedua pendekatan sebelumnya, yakni penggabungan antara peran aktif dari masyarakat dan keinginan dari elite yang berkuasa (Share, 1987; O'Donnell, Schmitter, and Whitehead, 1993; Huntington, 1995).

Transisi menuju demokrasi di Indonesia dari pemerintahan atau rezim yang otoriter menuju rezim yang (relatif) demokratis menjadi peristiwa politik paling dramatis pada akhir abad ke-20. Meski kadang menyakitkan, proses peralihan menuju demokrasi ini telah mengembalikan bangsa kita pada kebebasan yang sudah tak berwujud sejak eksperimen demokrasi yang berusia pendek pada 1950-an (Demokrasi Parleментар). Era reformasi yang dimulai pada bulan Mei 1998 sudah menghasilkan prestasi yang luar biasa, yakni dengan kembalinya kebebasan pers, kebebasan untuk mengutarakan pendapat (khususnya pendapat-pendapat yang berseberangan dengan pemerintah), kebebasan berkumpul dan berserikat – seringkali dimaknai sebagai pembentukan partai politik – dan terselenggaranya pemilihan umum yang secara egaliter diakui sebagai pemilu yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya.

Tetapi setelah hampir lima tahun transisi menuju demokrasi berlangsung, banyak orang yang kini bertanya-tanya ke mana arah reformasi ini bergerak? Bagaimana kelanjutan dari transisi ini manakala rezim yang demokratis telah berkuasa? Bagaimanakah keberadaan perempuan dan bagaimanakah hubungan sipil dan militer pasca-Orde Baru? Dan, masih banyak pertanyaan

lainnya. Sampai-sampai beberapa kalangan sangsi bila demokratisasi ini bakal terhenti dan/atau bahkan berbalik ke arah yang lebih buruk dari Orde Baru. Tulisan ini secara singkat akan membahas mengenai persoalan demokratisasi yang tengah berlangsung di Indonesia saat ini. Kendati demikian, tulisan singkat ini tidak berpretensi untuk menjawab semua persoalan yang tengah berlangsung dalam *aras* demokratisasi tersebut.

Akar pemikiran, mengapa tulisan ini amat penting dibahas karena demokratisasi baru dapat berkelanjutan apabila proses reformasi dan perubahan itu sendiri dijalankan dengan cara yang demokratis pula. Oleh karenanya, tujuan dan prioritas reformasi tak boleh hanya ditetapkan secara terbatas oleh elite-elite pembuat kebijakan saja, tetapi juga (bisa) dibuat melalui diskusi dan konsultasi yang meliputi seluruh warga masyarakat, di mana salah satu jalannya melalui pertukaran wacana yang kelak diharapkan dapat merangsang perdebatan. Beberapa tema pokok yang coba dibahas dalam tulisan ini adalah hubungan sipil-militer, jender dan keterwakilan perempuan, membangun *civil society* atau masyarakat sipil, dan otonomi daerah yang berkait dengan pembangunan sosio-ekonomi.

## HUBUNGAN SIPIL-MILITER

Persoalan pokok demokratisasi, khususnya dari rezim yang otoriter atau bahkan totaliter menuju rezim yang demokratis, adalah bagaimana mem-



bangun *civilian control upon military* serta seberapa jauh kontrol sipil tersebut terhadap angkatan bersenjata. Perlu diingat bahwa angkatan bersenjata/militer di Indonesia telah memainkan peran sentral dalam politik semenjak kemerdekaan. Hal ini terwujud karena faktor sejarah yang tidak dapat dipungkiri oleh seluruh warga masyarakat. Tetapi, dukungannya terhadap rezim Soeharto menjadikan militer tak populer di mata masyarakat sendiri.

Dinamika hubungan sipil-militer yang berkaitan dengan *civilian control* secara teoretis dibahas dengan gamblang oleh Huntington (1956). Menurut Huntington, kekuasaan militer dapat dikontrol atau diredam dengan cara memperbesar kekuasaan pihak sipil, seperti mekanisme *zero-sum game*. Bila kekuasaan pihak sipil yang besar dapat terwujud, maka yang muncul kemudian adalah dua kemungkinan kontrol sipil atas militer (dalam perpolitikan negara). *Pertama*, *subjective civilian control*, dengan asumsi bahwa pada situasi di mana kelompok sipil berkuasa (yang biasanya terdiri atas banyak golongan serta faksi yang berbeda sifat dan kepentingan) maka apabila angkatan bersenjata/militer diperintah oleh banyak mulut (baca: faksi) akan menimbulkan *esprit de corps* atau bahkan memperkuat posisi militer (lagi), sehingga akhirnya diputuskan bahwa kontrol militer hanya dipegang oleh satu kelompok sipil saja. Ini artinya kelompok lain tidak memiliki kontrol terhadap militer karena kontrol telah dimonopoli oleh satu kelompok sipil lainnya. Dengan demikian upaya kon-

trol sipil terhadap militer secara subjektif membawa implikasi bahwa kekuasaan berada di satu golongan, yang biasanya dimanfaatkan oleh penguasa sipil untuk mematikan gerak kelompok-kelompok sipil lainnya, sehingga dapat melahirkan rezim otoriter baru. Oleh karena itu, kalau ada ucapan yang selalu mengatakan bahwa militer harus tunduk pada kelompok sipil, yang perlu dipertanyakan lagi adalah kelompok sipil yang mana?

*Kedua*, *objective civilian control*. Kontrol sipil terhadap militer secara objektif bertujuan untuk memaksimalkan profesionalisme militer karena pada konteks ini kelompok sipil saling bekerja sama untuk mem-format bentuk ideal dari sifat dan perilaku kelompok militer. Namun perlu diingat, bahwa semakin ketat kontrol sipil terhadap militer, maka semakin besar pula resistensi kelompok militer terhadap kelompok sipil. Bila demikian halnya, maka *civilian control upon military* tidak dapat berwujud dan upaya mendemokrasi demokrasi tidak akan pernah terjadi. Alasannya, karena militer "merasa" semakin tidak nyaman atas kontrol sipil yang terlalu besar. Kasus tahun 1960-an hingga tahun 1990-an di banyak negara, antara lain Chile, Nigeria, Guatemala, dan Sudan, di mana kudeta militer berhasil menegakkan rezim militernya kembali sehingga proses demokratisasi berbalik 180 derajat ke arah otoritarianisme baru (Huntington, 1995).

Untuk itu, dalam mewujudkan demokratisasi pada negara yang awalnya bercorak otoriter, perlu kiranya



membatasi kekuatan militer dengan cara meningkatkan profesionalisme angkatan bersenjata. Beberapa langkah sudah dijalankan oleh pemerintah sipil di Indonesia untuk menempatkan militer dalam kontrol sipil, antara lain penunjukan Menteri Pertahanan (Mentan) dari kelompok sipil, larangan bagi perwira untuk merangkap jabatan di pemerintahan, mengganti secara bertahap kepala daerah dan kepala wilayah oleh kelompok sipil, hingga dilepasnya polisi dari kontrol militer. Tetapi menariknya, laju reformasi militer justru didorong oleh pihak militer sendiri (Mabes ABRI, 1998), dan bukan oleh pemerintahan sipil. Di sini terlihat bahwa pihak sipil "sebenarnya" takut untuk melakukan perombakan dalam tubuh angkatan bersenjata, mulai dari pencabutan dwifungsi, perombakan atau bahkan penghapusan fungsi teritorial TNI, restrukturisasi dan redoktrinisasi, serta perubahan kultur di dalam tubuh militer.

Oleh sebab itu, sebenarnya masih banyak pekerjaan rumah yang belum diselesaikan oleh pemerintah sipil yang berkuasa saat ini. Perubahan-perubahan besar lain masih perlu digulirkan untuk memastikan agar militer menjadi kekuatan profesional dan apolitis yang tidak berbau pada kancah sosial-politik, dengan syarat perubahan-perubahan ini harus dilaksanakan secara bertahap dan melalui konsultasi yang intensif antara eksekutif, legislatif, dan militer sendiri.

Konsultasi yang intensif amat perlu dilakukan agar tidak muncul kesalahpahaman antara pihak sipil dan mi-

liter. Tindakan seperti menyingkirkan dan memensiunkan perwira-perwira senior secara mendadak, menghukum prajurit dan perwira yang melanggar Hak Azasi Manusia (HAM) pada masa lalu tanpa toleran, mengganti secara tiba-tiba kepala-kepala daerah dan kepala-kepala wilayah yang awalnya dipegang oleh pihak militer, dikurangnya anggaran belanja militer dengan jumlah besar, dan lain-lain dapat menimbulkan kesalahpahaman yang tidak perlu bila tidak didialogkan secara intensif. Terlalu banyaknya tekanan dari pihak sipil kepada kelompok militer bisa berakibat fatal dengan menguatkannya kembali posisi perwira-perwira yang tak terlalu bersimpati pada reformasi (khususnya pada kelompok sipil).

Menurut Finer (1962) ada beberapa faktor yang menyebabkan kembalinya militer pada kancah sosial-politik. *Pertama*, melemahnya pemerintahan sipil. Ketika pihak militer menganggap bahwa pemerintahan sipil telah mengalami pembusukan politik (*political decay*) yang disebabkan oleh pertikaian elite, pertentangan kepentingan, dan lain sebagainya, ketika itulah militer masuk dalam kancah politik dengan argumen menjaga persatuan, kesatuan, dan keutuhan bangsa. Hal ini disebut pula dengan istilah *push factor* (*push factor theory*) atau faktor pendorong. *Kedua*, kebanggaan atas korps, etos mengenai diri sendiri sebagai sekelompok orang pilihan, paling patriotik, paling berdisiplin, paling berjasa untuk mempersatukan seluruh wilayah kedaulatan, dan lain-lain sehingga ma-



nakala terjadi ketidaksepahaman pada elite sipil, maka yang terjadi adalah keluarnya militer dari barak.

*Push factor* ini biasanya dibarengi pula oleh kebiasaan militer yang selalu memandang dan menganggap rendah terhadap kaum sipil: sipil tidak becus, sipil senangnya bertikai terus, sipil tidak pernah memikirkan rakyat, sipil penuh intrik dan kebohongan, dan macam sebagainya. Dan, hal tersebut akan didukung oleh situasi objektif masyarakat saat itu karena tidak akan ada satu pun golongan yang menyatakan bahwa tindakan militer bukan suatu tindakan demi kepentingan militer sendiri. Masyarakat akan selalu mempercayai landasan militer bergerak pada tataran "kepentingan nasional". Militer punya kedudukan istimewa dalam menggunakan landasan ini. Mereka dipercayai berada di luar politik gabungan. Tugas mereka adalah tugas negara, dan keberadaannya memang dimaksudkan khusus untuk membela negara. Lembaga kemiliteran juga disimbolkan sebagai lembaga nasional. Setiap latihan militer menekankan identitas nasional dan patriotisme. Jadi kalau mereka mengintervensi dengan alasan kepentingan nasional – bukan per kelompok seperti yang dipertontonkan oleh pihak sipil – masyarakat luas akan lebih mudah percaya. Dan, jika demikian terlegitimasi peran militer di ranah sosial-politik.

Motif yang *ketiga* lebih bersifat egoistik. Finer (1962) percaya bahwa militer akan selalu menjaga kepentingan mereka sebagai lembaga yang otonom. Bila otonomi itu dirasa terancam, maka

mereka (seringkali) akan melakukan intervensi. Dalam bentuk defensif, motif ini menjurus ke semacam sindikalisme militer: sikap bersikukuh bahwa militer, dan hanya militer, yang berhak menentukan besar-kecilnya angkatan perang, kebutuhan perlengkapan militer (terkait dengan anggaran belanja), dan pendaftaran calon serdadu (jumlah angkatan bersenjata). Dalam bentuk yang lebih agresif kekhawatiran tersebut menjurus pada tuntutan agar militer menentukan semua hal yang berdampak pada konstitusi angkatan bersenjata, termasuk penentuan para kepala staf angkatan dan panglima angkatan bersenjata.

Yang terakhir, *pull factor theory*, yaitu bahwa militer masuk dalam bidang politik karena ajakan kelompok-kelompok sipil yang tengah bersaing dalam pemerintahan atau ajakan pihak sipil dalam menanggulangi krisis yang bersifat multidimensional. Berkurangnya dukungan masyarakat terhadap pemerintahan sipil dan bertambahnya harapan pada militer dalam memperbaiki keadaan yang carut-marut, menciptakan kesempatan bagi militer untuk melakukan konsolidasi dan mendongkrak pengaruhnya. Kelak, bila konsolidasi telah rampung, bila kuku pengaruh militer sudah tertancap, pada saatnya beban kesalahan semua kegagalan akan diletakkan di pundak sipil.

Variabel terpenting dalam menentukan kemungkinan, intensitas, dan metode intervensi militer pada tataran sosial-politik adalah *tingkat kultur politik suatu masyarakat*. Semakin tinggi kultur politik, maka kian tipis kemung-



kinan intervensi militer ke bidang non-militer. Penentuan tinggi/sedang/rendahnya kultur politik pada suatu masyarakat, menurut Finer (1962), terletak pada: (a) adanya konsensus mengenai suksesi kekuasaan; (b) adanya konsensus terhadap pemerintahan yang *legitimate*; serta (c) adanya masyarakat yang peduli "politik" (kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan juga or-nop) yang cukup aktif dalam mengontrol jalannya pemerintahan.

Oleh karenanya, prioritas pertama reformasi, dan merupakan langkah tepat yang telah dilakukan oleh pemerintah sipil Republik Indonesia adalah dengan mencabut undang-undang dan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan persoalan dwifungsi militer. Langkah taktis berikutnya adalah melakukan redoktrinisasi militer dengan cara mengakui secara eksplisit supremasi sipil dan menyatakan bahwa peran angkatan bersenjata adalah untuk melindungi negara dari ancaman eksternal, sedangkan persoalan yang menyangkut tentang ancaman internal adalah merupakan tugas dan tanggung jawab kepolisian.

Bila kelompok militer sudah mau dan konsekuen menjalankan langkah penting demokratisasi dengan melarang anggotanya merangkap jabatan di pemerintahan, maka yang perlu dipikirkan oleh pihak sipil kemudian adalah bagaimana memperlakukan perwira-perwira yang mendekati masa pensiun. Cara tradisional yang kerap kali dirujuk adalah memberikan jabatan-jabatan sipil pada pensiunan perwira menengah dan perwira tinggi militer se-

bagai imbalan atas jasa-jasa mereka. Hal ini dilakukan untuk menghindari kekecewaan, karena selama ini perwira-perwira menengah dan perwira-perwira tinggi yang memasuki masa pensiun seringkali diberi "jatah" untuk duduk di jabatan sektor publik (entah itu kepala daerah, kepala wilayah, Dirjen, Dirut, atau lainnya), sedangkan saat ini justru yang hendak dibangun adalah profesionalisme militer, oleh karenanya, para perwira ini harus diberi kompensasi lain. Merujuk pada negara-negara maju biasanya para pensiunan militer ini kemudian diberikan kompensasi atau sokongan total pada pemeliharaan kesehatan gratis hingga mereka meninggal, gaji pensiun yang tinggi, hingga status serta reputasi dirinya di kalangan masyarakat umum sebagaimana yang mereka persepsikan.

Langkah lainnya yang perlu digarap adalah kemampuan pihak sipil dalam memberdayakan dan menguatkan (*empowerment and strengthening*) pengadilan sipil. Artinya, pengadilan sipil harus dapat mengadili anggota militer yang melanggar hukum sipil dan undang-undang. Karena hingga kini, militer menjalankan sistem hukumnya sendiri, yang kerap dilihat oleh pihak sipil sebagai perlindungan kejahatan yang diperbuat/dilakukan oleh personel militer selama ini.

Selain itu, kaum sipil harus bisa mengontrol badan-badan usaha milik militer dan membuat kebijakan-kebijakan yang mengatur akan hal tersebut. Militer Indonesia, seperti kita ketahui, sudah terlibat di dalam bisnis sejak pembentukannya. Pada mulanya angkatan



bersenjata menggunakan pendapatan itu untuk mengatasi masalah kekurangan dana yang seharusnya mereka peroleh dari pemerintah sipil. Sistem seperti ini terbuka bagi penyalahgunaan dan menimbulkan risiko bahwa pendapatan dari kegiatan bisnis yang tak diumumkan bisa digunakan oleh perwira-perwira untuk tujuan pribadi, atau yang lebih buruk lagi, untuk tujuan politik mereka. Hal ini kelihatannya akan terus berlanjut hingga beberapa dekade ke depan sebab sejauh ini pemerintah sipil belum mampu menutup kekurangan dana keperluan militer tersebut.

## JENDER DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN

Meski lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan, namun mereka hanya memiliki pengaruh kecil dalam pembuatan keputusan dan sering tidak memiliki akses yang sama ke sumber daya – bahkan *strategic resources* – sebagaimana kelompok pria. Ketimpangan ini diperkuat oleh rezim Orde Baru yang melihat perempuan semata-mata di bawah pria, sebagai istri atau ibu yang berfungsi sebagai pembantu pekerjaan rumah tangga. Oleh karena itu, tidak heran bila saat ini kata wanita yang seringkali melekat pada diri seorang istri atau ibu kemudian digugat oleh kelompok-kelompok gerakan perempuan karena konotasinya yang negatif. Wanita diartikan atau dimaknai oleh mereka kebersediaan untuk diatur, yakni sebagai: “wani di toto/tata”, “berani atau bersedia diatur”, oleh sebab itu, kedudukan perempuan (selalu)

tergambar inferior. Pemaknaan itu tidak berhenti sampai di sana. Manakala makna tersebut diejawantahkan dalam bentuk perbuatan maka yang terjadi adalah subordinasi perempuan, *stereotype* (pencitraan yang buruk) terhadap kaum perempuan, marginalisasi, hingga kekerasan. Oleh sebab itu, kelompok-kelompok gerakan perempuan berbondong-bondong untuk menggugat kata-kata “wanita” dan menggantinya dengan kata “perempuan” yang lebih netral.

Era reformasi ini memungkinkan penyeimbangan kembali posisi laki-laki dan perempuan dengan tujuan mengurangi ketimpangan yang telah terjadi selama ini. Tujuan ini tidak hendak menggantikan patriarki dengan matriarki, tetapi untuk memastikan bahwa masalah perempuan dan laki-laki harus diberi perhatian yang sama oleh negara dan di dalam masyarakat. Upaya ini sudah pasti menghadapi rintangan kultural dan agama sekaligus kepercayaan bahwa demokrasi yang baru tumbuh seperti di Indonesia punya prioritas yang lebih penting ketimbang persoalan jender belaka. Bila kita cermati lebih dalam, maka kepercayaan seperti ini amatlah keliru, sebab ketimpangan jender berada di jantung demokrasi yang sejati. Karena, tidak mungkin ada demokrasi tanpa menyertakan partisipasi dan peran aktif dari kelompok perempuan. Oleh karena itu, konstitusi perlu diamandemen untuk memuat jaminan bagi kesetaraan dan kesamaan jender, termasuk di dalamnya mengenai penentangan terhadap diskriminasi. Proses amandemen itu juga harus melibatkan peran aktif dari kelompok-kelompok



perempuan yang ada. Kendati Indonesia saat ini memiliki presiden perempuan tetapi ini saja bukan jaminan bahwa masalah perempuan bakal dipertimbangkan pada saat keputusan diambil oleh pemerintah dan parlemen.

Ada banyak langkah kongkret yang bisa dijalankan untuk meningkatkan kesadaran terhadap persoalan gender, misalnya: peningkatan jumlah perempuan di parlemen melalui *affirmative action*, partai-partai politik harus mengadopsi kuota minimum kandidat perempuan dalam pemilu, dipopulerkannya dan ditingkatkannya peran Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan sebagai institusi penerima aspirasi kelompok perempuan, dan presiden harus mempunyai penasihat khusus masalah gender. Di aras internasional, kita mengenal wacana *Women in Development* (WID) yang berupaya membangun dan menjalankan proyek-proyek dan program-program untuk atau demi "kepentingan kaum perempuan" atau *Gender and Development* (GAD) yang berupaya mengintegrasikan kepentingan-kepentingan kelompok perempuan dalam proyek pembangunan nasional suatu negara. Dalam diskursus GAD pengikutsertaan kelompok perempuan dalam proses pembuatan kebijakan (*decision making process*), dibukanya akses ekonomi dan politik bagi kaum perempuan, hingga kebermanfaatan pembangunan bagi perempuan merupakan suatu hal yang disyaratkan.

Berkait dengan persoalan *affirmative action* dan sistem kuota minimum yang disampaikan di atas perlu kiranya dibahas mengapa persoalan gender dan

keterwakilan perempuan amat penting khususnya dalam masyarakat transisional. Dalam masyarakat demokratis, kompetisi yang adil (*fairness competition*) amat dijunjung tinggi termasuk pula dengan persoalan gender. Hal ini berimplikasi bahwa tidak perlu ada segregasi keterwakilan politik perempuan di lembaga formal maupun informal. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa sensus tahun 2000 mengidentifikasi terdapat jumlah perempuan sebanyak 101.625.816 jiwa, atau 51 persen dari seluruh populasi, kendati demikian, jumlah yang besar itu tidak tampak dalam jumlah keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga formal termasuk di lembaga-lembaga pembuat atau pengambil keputusan politik di Indonesia, sebagaimana tampak dalam Tabel 1 di bawah ini.

Ada beberapa sebab yang dimunculkan oleh "orang atau kelompok tertentu" agar kaum perempuan ditelantarkan dalam parlemen atau dalam *decision-making process*. Ada sejumlah alas-

Tabel 1

#### JUMLAH KETERWAKILAN PEREMPUAN DI LEMBAGA FORMAL NEGARA

Lembaga	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-laki	Persentase Jumlah Perempuan
MPR	18	177	9,2
DPR	45	455	9,0
MA	7	40	14,8
BPK	0	7	0,0
DPA	2	43	4,4
KPU	2	9	18,1
Gubernur	0	30	0,0
Bupati	5	331	1,5

Sumber: Yayasan API (2001: 232).



an yang bila tidak kita cermati akan menimbulkan persepsi yang sejalan dengan "orang atau kelompok tertentu" tersebut. *Pertama*, argumen yang mengatakan bahwa perempuan adalah makhluk yang lemah dan harus dilindungi(?). Oleh karena lemahnya perempuan maka pekerjaan yang cocok bagi mereka adalah di daerah domestik-rumah tangga, seperti mengurus anak, menyiapkan makan, membuat air panas, dan macam sebagainya. Sedangkan di sisi lain, pria adalah makhluk yang kuat, yang pantas bekerja di luar. Implikasi dari hal tersebut adalah dikebelakangkannya kepentingan-kepentingan perempuan karena mereka sama sekali tidak akan pernah bersinggungan dengan persoalan pemerintahan dan bahkan kenegaraan. Inti pendekatan ini adalah bahwa lingkungan dan budayalah yang menyebabkan perempuan "terlihat" lemah dibandingkan dengan pria. Pendekatan ini dikenal dengan istilah *nurture theory* (Budiman, 1981), yang berakar dari teori struktural-fungsional.

*Kedua*, karena perempuan adalah "makhluk yang tidak lengkap" – Whitback (1976) mengistilahkan dengan "jiwa yang tak lengkap" – sehingga manakala mereka diberi pekerjaan yang sama dengan kaum pria, maka mereka tidak akan mampu mengerjakannya. Mulai dari Aristoteles hingga Jacques Lacan – penerus Sigmund Freud – mengatakan hal yang sama tentang perempuan, yaitu bahwa mereka memang lebih lemah dibandingkan dengan kaum pria oleh karena ketidaksempurnaan instrumen fisiknya. Oleh sebab itu, perempuan hanya baik dan sukses bila menjalankan

fungsinya sebagai pengembang keturunan, dan bukan di level pemerintahan. Jadi, mereka sama sekali kurang atau bahkan tidak baik untuk bekerja di luar domainnya, sebagai wadah reproduksi. Pendekatan ini dikenal dengan istilah *the nature theory*.

Untuk merevisi kedua mitos tersebut di atas kelihatannya hanya ada satu jalan, yakni membongkar ideologi yang tersedia tersebut. Mengapa kaum perempuan begitu penting untuk turut serta dalam pembuatan keputusan politik? Sebab, perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami (paling baik) oleh perempuan itu sendiri. Kebutuhan-kebutuhan ini meliputi: (a) isu-isu kesehatan reproduksi, seperti cara berkontrasepsi yang aman, karena selama ini yang menjadi objek (penderita) alat kontrasepsi tersebut – mayoritas – adalah perempuan, sedangkan kelompok pria (kelihatannya) menjadi "kelompok penggembira"; (b) isu-isu kesejahteraan keluarga, seperti harga sembilan bahan pokok yang semakin tak terjangkau, masalah kesehatan, dan pendidikan anak; (c) isu-isu kekerasan seksual; (d) pencitraan ulang atas *stereotype* yang ada selama ini, dan lain sebagainya.

Keikutsertaan perempuan sebagai pembuat keputusan politik memiliki dua sasaran strategis. *Pertama*, memberi dampak atau gambaran positif kepada institusi-institusi agar lebih bisa memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme (termasuk subordinasi dan marginalisasi) serta seksisme (*sexual harassment*) di manapun perempuan berada. *Kedua*, agar institusi-institusi ter-



sebut mampu mencegah terjadinya prasangka (bias) jender dan sukuisme (Soetjipto, 2001: 230). Oleh karena itu, agar ketimpangan jender dan representasi perempuan di lembaga politik lebih adil, maka perlu dilakukan gerakan-gerakan demokratis yang lebih nyata. Salah satunya adalah dengan menjalankan *affirmative action* secara konsekuen dan menerapkan sistem kuota bagi perempuan.

*Affirmative action* adalah gerakan proaktif untuk menghapus diskriminasi yang berbasis jender. Tidak hanya itu, gerakan tersebut juga mengupayakan kemajuan kelompok-kelompok perempuan dalam hal kesetaraan kesempatan, yang lebih bersifat substantif dan bukan formalitas (Clayton and Crosby, 1994: 3). Sedangkan sistem kuota adalah suatu mekanisme yang menetapkan suatu persentase keterwakilan minimum bagi pria dan perempuan yang bertujuan menjamin tercapainya keseimbangan keberadaan pria dan perempuan di pelbagai bidang, termasuk juga pada posisi *decision making*. Alasan mendasar penerapan sistem kuota adalah untuk mengatasi masalah ketidaksetaraan dan ketidaksetaraan yang disebabkan oleh hukum dan kultur (*nurture theory*) di dalam masyarakat (Soetjipto, 2001: 230). Sistem kuota ini biasanya dilakukan dengan cara mencantumkan dan menyertakan minimal 20 persen calon legislatif perempuan, dan nama kandidat perempuan tersebut dituliskan berselang-seling dengan nama kandidat laki-laki serta menetapkan minimal 30 persen perempuan sebagai calon pengurus partai politik. Hal ini amat

mungkin terjadi apabila paradigma yang berkembang selama ini dibongkar.

Tetapi pertanyaannya selanjutnya adalah bagaimana melakukan perombakan atau pembongkaran paradigma (cara pandang atau mitos) yang telah mengakar kuat, agar sosialisasi gerakan ini berhasil? Sebelum sampai di sana perlu diperhatikan dulu bahwa undang-undang dan peraturan di Indonesia seringkali keliru mengasumsikan bahwa semua pencari nafkah dan kepala rumah tangga adalah pria. Persepsi tak akurat ini perlu direvisi. Perencanaan masa depan, keuangan, dan anggaran harus mengakui peran perempuan di dalam sosio-ekonomi formal maupun informal. Rintangan bagi perempuan bekerja harus dicabut, misalnya dengan menerapkan gaji yang sama untuk pekerjaan yang sama dan menyediakan kredit lunak bagi wira-swastawan perempuan. Tidak itu saja. Kekerasan terhadap perempuan akibat konflik domestik juga harus diakui sebagai kejahatan, meski pendidikan publik diperlukan untuk menangkis "faktor aib" yang menghalangi perempuan dalam melaporkan kejahatan semacam itu.

Langkah-langkah kongkret lain perlu didukung oleh perubahan cara melihat perempuan di media massa, yang saat ini kerap bersifat klise. Salah satu cara untuk melakukan hal tersebut adalah bahwa pemerintah bersama-sama dengan kalangan bisnis dan ornop menjalankan sistem insentif imbalan dan penghargaan terhadap liputan media yang peka jender. Jangan jadikan perempuan hanya sebagai objek ke-



puasan! Ada beberapa strategi agar *affirmative action* dan sistem kuota dapat berjalan guna proses demokrasi di Indonesia: (a) mensosialisasikan pentingnya keterwakilan perempuan dalam pembuatan keputusan politik kepada media massa, lingkungan masyarakat dan keluarga; (b) memberikan nilai atau pandangan kepada lingkungan masyarakat dan keluarga sejak dini tentang pentingnya peran perempuan dalam politik; (c) mendorong perempuan untuk berani mengisi jabatan-jabatan strategis dalam politik; (d) mendukung perempuan yang telah duduk dalam posisi-posisi strategis pembuat keputusan; (e) membuat jaringan kerja sama antara kelompok-kelompok perempuan baik di tingkat lokal, nasional, maupun internasional; (f) mendesak pemerintah dan lembaga-lembaga formal negara lainnya untuk mendukung angka strategis untuk perempuan; (g) mendesak partai politik dan lembaga-lembaga/ormas lainnya untuk mendukung dan menerapkan peringkatan jumlah perempuan dalam lembaga-lembaga politik; dan (h) memilih kandidat perempuan dalam pemilu mendatang untuk mewujudkan keterwakilan perempuan dalam politik (International IDEA, 2000: 173-199).

## MEMBANGUN CIVIL SOCIETY

Istilah *civil society* sering diartikan dengan masyarakat sipil atau masyarakat madani (selanjutnya digunakan istilah masyarakat sipil). Masyarakat sipil dalam konteks negara yang demokratis meliputi pelbagai pranata, seperti pers yang bebas dan bertanggung

jawab, berkembangnya organisasi non-pemerintah (ornop) yang berposisi secara loyal pada pemerintah, merdekanya kelompok-kelompok agama dan adat, dan macam sebagainya. Dalam iklim demokrasi yang sedang tumbuh seperti di Indonesia, kelompok-kelompok ini dapat memainkan peran vital baik untuk mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) kekuasaan negara, dan ikut bekerja (sama) mewujudkan perubahan ke arah yang lebih demokratis. Bahasan pada bagian ini juga mengangkat mengenai keberagaman (pluralisme) sebagai pemer kaya demokratisasi dalam masyarakat sipil, karena sering pula pluralisme diartikan sebagai biang dari *fragmented society*.

Ketika rezim Soeharto yang otoriter berkuasa, pemerintahannya secara eksplisit mengkooptasi serta melarang kelompok-kelompok dalam masyarakat sipil (*civil society*) untuk berkembang. Yang berkembang saat itu adalah masyarakat satu dimensi atau lembaga masyarakat tunggal. Maksudnya, rezim Soeharto ketika itu, hanya mengakui satu bentuk keorganisasian, seperti satu organisasi pemuda (KNPI), satu organisasi wanita (Kowani), satu lembaga pers (PWI), dan seterusnya. Di luar organisasi yang ditetapkan oleh pemerintah adalah Organisasi Tanpa Bentuk (OTB) yang seringkali diselewengkan menjadi organisasi teroris baru. Hasil dari kooptasi ini adalah pembangunan negara yang kuat dengan masyarakat sipil yang lemah, sehingga timbul penyeragaman-penyeragaman, mulai dari sikap, perilaku, objek fisik, hingga cara berpikir.



Tetapi sejak berakhirnya rezim Soeharto, masyarakat sipil kian tumbuh subur, beragam, dan merdeka, mulai dari serikat pekerja, perkumpulan-perkumpulan masyarakat, hingga kelompok-kelompok kampanye. Kelompok-kelompok ini kerap kali didominasi oleh orang-orang berpendidikan di perkotaan, dan tak selalu mencapai masyarakat bawah (*grassroots*). Dalam memajukan dan mengawal demokrasi dalam masa reformasi, organisasi-organisasi sipil tersebut perlu dibantu untuk membangun pilar dan kerangka negara demokratis, dengan mengikutsertakan seluruh warga masyarakat – termasuk di dalamnya kelompok masyarakat bawah tadi. Untuk membangun (saling) hubungan tersebut pemberdayaan dan penguatan antara partai politik dan konstituennya perlu dikembangkan.

Organisasi masyarakat sipil bisa memainkan peran dalam menjembatani jarak ini. Di desa-desa di Indonesia, misalnya, masih ada banyak kelompok informal seperti masyarakat banjar, masyarakat lumbung desa, dan macam sebagainya yang harus dibantu agar bisa mewakili kepentingan rakyat setempat. Pada saat yang sama, organisasi masyarakat sipil harus didorong agar efektif dan transparan. Mereka perlu menjelaskan kepada publik apa tujuan mereka, siapa yang menjalankan, dan di mana posisi mereka berada. Oleh karenanya, dalam masyarakat sipil yang berkembang, peran oronop amat penting artinya.

Menurut Hadiwinata (2003), ada tiga peran atau pendekatan yang dapat dilakukan oleh oronop dalam mem-

bangun masyarakat sipil dalam kerangka transisi menuju demokrasi. *Pertama*, memfokuskan pada penyedia layanan dan dana pada kelompok masyarakat tertentu (*welfare approach*). *Kedua*, memfokuskan pada peningkatan kapasitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka (*developmental approach*). *Ketiga*, pembangunan (*community development*) dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment approach*). Intinya, oronop memberikan dorongan, daya, dan pelatihan bagi masyarakat sipil agar mereka tidak terlampaui tergantung pada belas kasihan negara.

Pemberdayaan dan penguatan masyarakat sipil nihil adanya tanpa dukungan dari seluruh masyarakat Indonesia. Dukungan yang relatif mayoritas akan dapat menjamin lahirnya demokrasi di negara ini. Penjaminan akan lahirnya demokrasi melalui pemberdayaan dan penguatan masyarakat akan lancar bila elemen-elemen dalam tubuh warga memahami arti penting pluralitas. Kebhinnekaan masyarakat di Indonesia dapat diatur dan diarahkan menuju jalan positif melalui dialog dan toleransi antarsuku, etnis, agama, serta golongan. Indonesia pernah menjadi surga bagi toleransi suku, etnis, agama, dan golongan, namun sejak Soeharto *lengser*, reputasi itu retak oleh persaingan komunal yang terpolitisir dan kadang-kadang mengarah ke konflik berdarah, khususnya dalam kasus pertikaian agama.

Pluralisme pada masa Soeharto diekspresikan dalam falsafah negara Pancasila, yang mengakui bhinneka tunggal ika. Sejumlah orang Indonesia kini



bertanya-tanya apakah pluralisme ini sebenarnya hanya konstruksi artifisial yang dipaksakan terhadap masyarakat oleh rezim yang takut akan akar sejarah bangsa atau sebenarnya pluralisme merupakan akar dari *fragmented society*?

Kebinnekaan bagi Orde Baru dianggap sebagai makhluk yang sewaktu-waktu dapat menerkam tuannya sendiri. Oleh karena itu, hegemoni dan kooptasi terhadap keberagaman perlu dikontrol secara keras. Segala bentuk manifestasi politik suku, etnis, agama, dan golongan dilenyapkan dengan elegan oleh penguasa sehingga manakala hegemoni dan kooptasi tersebut lenyap yang lahir kemudian adalah suasana kebebasan yang memungkinkan kelompok-kelompok militan, fundamentalis, hingga radikal untuk secara terbuka berorganisasi, dan mengekspresikan dirinya. Jadi tidak perlu heran bila pada saat “besi (demokrasi) masih panas” banyak sekali kelompok masyarakat – yang plural – berupaya menempa besi itu agar sesuai dengan keinginan suku, etnis, agama, dan golongannya.

Ada sekelompok orang yang berpendapat bahwa falsafah Pancasila harus ditinggalkan – khususnya dalam era otonomi daerah – karena penggunaannya sebagai alat kontrol terhadap kebebasan sipil dan hak-hak politik masyarakat oleh negara justru membungkus jalannya demokratisasi. Namun kelompok lainnya masih menganggap Pancasila sebagai pedoman hidup yang masih relevan apalagi dihubungkan dengan lahirnya ideologi agama pasca-

reformasi. Hal tersebut berimplikasi pada benturan antaragama seperti yang terjadi di Maluku. Peran negara dalam membangun pluralisme agama dalam konteks pembangunan politik adalah mendukung pluralisme itu sendiri, tetapi tak boleh melibatkan diri dalam praktek-praktek agama (suku, etnis, golongan) di masyarakat sebagaimana yang kerap dilakukan oleh rezim otoriter Soeharto, misalnya lewat undang-undang perkawinan.

Sikap toleransi – saat transisi sekarang ini – di Indonesia harus diubah. Tak boleh lagi ada pandangan yang menganggap bahwa suku, etnis, agama, dan golongannya adalah yang paling dominan, karena sikap demikian bisa dimanipulasi/dipolitisir untuk tujuan-tujuan (kepentingan-kepentingan) politik. Pada konteks transisi menuju demokrasi setiap pranata sosial, baik yang berkait dengan persoalan suku, etnis, agama, dan golongan, harus berusaha meninggalkan cengkeraman pikiran mengenai kekuasaan dan patronase, menuju penekanan pada pembangunan otoritas moral bersama. Nilai toleransi harus dibina ulang melalui debat yang menjangkau seluruh lapisan (akar rumput) dan tak berlangsung hanya di kalangan elite. Ada keharusan untuk mengembangkan pranata lintas suku, etnis, agama, dan golongan agar supaya sikap dan perilaku hormat menghormati, saling menyayangi dan membutuhkan, serta kesetiakawanan tumbuh dengan harmonis dan selaras. Pengalaman toleransi yang erat itu pernah berlangsung saat suku, etnis, agama, dan golongan berhimpun dalam ke-



lompok-kelompok pemantau Pemilu tahun 1999, bersatu melawan terorisme dan membangun citra Bali pasca-12 November lalu, dan lain-lain yang memperlihatkan pada khalayak bahwa pranata-pranata tersebut lebih mau saling memahami dan menerima.

Hal terakhir yang perlu dibangun dalam masyarakat sipil (*civil society*) adalah mendekonstruksi pendidikan melalui penitikberatan pada dimensi etika dan moral, bukan hanya aspek-aspek ritual dan tekstualnya, tetapi pada pengejawantahan praksisnya. Juga yang terpenting dalam membentuk pendidikan yang berkarakter bagi masyarakat luas adalah menebar gagasan bahwa pluralisme dan toleransi adalah bagian dari wadah mendemokratisasi demokrasi pada masyarakat sipil di Indonesia.

## OTONOMI DAERAH

Sejak zaman penjajahan terdapat ketegangan antara kecenderungan sentralisasi pemerintahan di Jakarta dan hasrat daerah-daerah di Indonesia untuk menjalankan sendiri urusan mereka. Rezim yang berkuasa di Indonesia menanggapi pemberontakan daerah pada 1950-an dengan menciptakan sebuah sistem pemerintahan terpusat yang ketat (Legge, 1961). Legge menganalisis gejala lahirnya "daerahisme" sebagai suatu gumpalan emosi dan rasio yang sedikitnya terdiri atas tiga unsur. *Pertama*, kebutuhan memproyeksikan identitas etnis daerahnya sebagai manifestasi dari akar kemerdekaan Indonesia tahun 1945 sekaligus jalan aktualisasi kedaerahan masing-

masing. *Kedua*, adanya kecemasan akan "imperialisme Jawa". Penelitian di beberapa daerah menunjukkan adanya keluhan bahwa sejumlah cabang pemerintah pusat didominasi oleh pejabat-pejabat yang berasal dari suku Jawa. Unsur ketiga bersifat lebih rasional, yakni bahwa beberapa daerah pengekspor, seperti Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi (sekarang juga Papua) memberi sumbangan kepada ekonomi Indonesia yang tidak seimbang dengan manfaat yang mereka peroleh. Unsur inilah yang mempunyai dasar kokoh guna lahirnya otonomi atau desentralisasi. Dan ketimpangan ini memang perlu dikoreksi. Ada kesepakatan umum bahwa sistem yang selama ini (di)berlaku(kan) harus direformasi melalui otonomi daerah yang tidak semu, yang instrumennya adalah UU No. 22/1999 dan No. 25/1999 berikut peraturan-peraturan pelaksanaannya. Desentralisasi bakal berdampak sangat besar terhadap sosial ekonomi masyarakat lokal.

Oleh karena itu, *readjustment* perlu dilakukan di segala bidang termasuk juga bagaimana pemerintah pusat mempertimbangkan pengalihan kekuasaan ke pemerintah daerah secara bertahap, mulai dengan kekuasaan dan fungsi yang bisa dengan mudah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah daerah. Di masa lalu, pemerintah pusat cenderung memberi lebih banyak otonomi kepada daerah pada saat dirinya lemah, dan mencengkeramkan kembali kekuasaannya begitu sudah kuat. Tidak ada artinya mengalihkan wewenang ke daerah jika hanya menimbulkan penyalahgunaan



kekuasaan di tingkat daerah. Saat ini pemerintah pusat harus sudah mulai membina aparatur daerah melalui pendidikan berjenjang bagi orang-orang daerah sehingga yang maju dalam *public services* di tingkat lokal bukan lagi orang Jawa atau dari Jawa tetapi aparatur setempat. Dalam masyarakat yang sedang berubah, aparatur negara sejatinya harus mengubah perilaku ke arah yang lebih kondusif dengan perkembangan masyarakat itu sendiri (Osborne and Gaebler, 1996; Frederickson, 1997). Artinya, perampingan, keluwesan, sikap tanggap, dan mampu bekerja sama dengan semua pihak menjadi penting adanya.

Lebih lanjut, ada sepuluh hal yang perlu direvisi dalam menjalankan birokrasi pada abad mendatang (Osborne and Gaebler, 1996; Frederickson, 1997), yaitu: (a) aparatur pemerintah harus mengalihkan caranya kerja dari melayani ke mengarahkan, *steering rather than rowing*. Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus segera diakhiri atau setidaknya dikurangi dan secara bertahap diserahkan pada masyarakat sipil. Oleh sebab itu, pembahasan mengenai pembagian wewenang dan urusan dalam rangka otonomi saat ini seharusnya tidak hanya berlaku dari tingkat pusat ke daerah tetapi juga mulai memikirkan pembagian wewenang dari pemerintah daerah ke masyarakatnya sendiri; (b) pemerintah memberikan pemberdayaan dan penguatan pada masyarakat agar mereka dapat melayani dan menolong dirinya sendiri, bukan sebaliknya, masyarakat terus diladeni atau *dicekoki*,

*empowering rather than serving*; (c) membangun suasana kompetisi dalam pemberian layanan dalam tubuh pemerintah agar tercipta iklim kondusif yang terlepas dari warna kolusi dan nepotisme, *injecting competition into service delivery*; (d) jalannya pemerintahan harus lebih banyak digerakkan oleh misi ketimbang oleh aturan, *transforming rule-driven organizations*; (e) mengalihkan orientasi pemerintah dari input/masukan kepada *outcomes/hasil, funding outcomes not input*; (f) pemerintah berupaya memenuhi kebutuhan masyarakat luas bukan kebutuhannya sendiri, *meeting the needs of customer not the bureaucracy*; (g) birokrasi harus mulai mengubah cara pandangnya dari birokrasi yang menghamburkan anggaran ke arah yang menghasilkan atau bahkan melakukan investasi, *earning than spending*; (h) aparatur birokrasi ke depan harus bisa menghindari masalah daripada memecahkan masalah, *prevention rather than cure*; (i) membangun pemerintahan yang terdesentralisasi, artinya: membangun birokrasi yang berlandaskan pada kerja sama dan partisipasi inklusif bukan berlandaskan pada senioritas atau hirarki, *from hierarchy to partisipation and team work*; dan terakhir (j) pemerintah harus diorientasikan ke arah pasar yang mendorong perubahan kepada pendekatan insentif daripada pendekatan program, *leveraging change through the market*.

Jika otonomi diartikan seperti apa yang dibayangkan oleh Osborne and Gaebler (1996) serta Frederickson (1997) di atas, kelihatannya persoalan mengawal transisi menuju demokrasi akan



lebih mudah. Tetapi pada saat yang sama, masalahnya adalah adanya celah-celah kemungkinan dalam hukum yang berlaku yang memungkinkan terjadinya korupsi di tingkat daerah. Kalau pada masa Orde Baru masalah korupsi dapat dikatakan terpusat, maka pada era sekarang ini kecenderungan menyebarnya korupsi tampaknya menjadi kenyataan. Celah-celah ini harus disumbat karena korupsi adalah hambatan besar dalam otonomi daerah yang bertujuan mengembangkan ekonomi lokal. Mencegahnya berarti mereformasi birokrasi yang juga menghadapi masalah kelebihan staf dan kurangnya motivasi. Jalan keluar klise dari permasalahan korupsi adalah setiap pegawai negeri harus dipromosikan berdasarkan prestasi, diberi gaji yang lebih baik, dan disediakan jalur karir yang jelas sehingga ada insentif bagi staf terbaik untuk tetap bekerja di sektor publik.

Persoalan lain dalam tataran praksis otonomi daerah adalah masalah pengaturan perpajakan yang ditetapkan dalam UU No. 22/1999 dan No. 25/1999, yang akan menguntungkan daerah-daerah kaya sumber daya alam, meliputi minyak dan gas, mineral, kayu, dan macam sebagainya. Daerah yang kaya sumber daya alam akan menjadi lebih kaya berdasarkan otonomi daerah tidak seperti pada orde-orde pemerintahan sebelumnya yang menelantarkan daerah, tetapi ada risiko bahwa daerah yang miskin akan menjadi lebih miskin karena pemerintah pusat hanya punya lebih sedikit uang untuk mensubsidi mereka. Peme-

rintah harus mencoba memastikan bahwa risiko ini diminimalkan.

Asumsi otonomi daerah adalah (pengharapan atas) perbaikan kesejahteraan masyarakat menjadi kenyataan melalui pemrioritasan pada pertumbuhan demi pertumbuhan itu sendiri. Perbaikan di aras lokal ini juga harus meliputi kelompok-kelompok perempuan dan kelompok-kelompok marginal lainnya. Ekonomi yang didominasi oleh elite monopolistis perlu diubah menjadi ekonomi yang memperkuat usaha kecil dan menengah (UKM) serta memberikan perhatian lebih banyak kepada sektor-sektor pertanian, perikanan, dan sumber penghidupan lainnya yang dibutuhkan oleh kebanyakan rakyat Indonesia. Di sini sekali lagi peran or-nop/LSM perlu ditingkatkan.

Bila or-nop/LSM bergerak secara massif dan berdiaspora di tingkat lokal, maka negara perlu juga memainkan perannya sebagai penyeimbang di daerah, sekaligus mengurangi keterlibatannya di dalam ekonomi seraya melindungi kesejahteraan kelompok-kelompok rentan dan mempertahankan undang-undang yang melindungi hak pekerja dan melarang praktek-praktek bisnis tak adil. Dalam bahasa Osborne and Gaebler (1996), pemerintah harus mampu mendorong dan membangun jasa-jasa yang awalnya dikelola dan dilakukan oleh pemerintah, kini dapat dilakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat sendiri. Dengan demikian terjadi pemberdayaan dan penguatan peran masyarakat untuk dapat melaksanakan dan memecahkan permasalahan secara



lebih efektif dan kreatif di tingkat lokal melalui eliminasi ketergantungan pada pemerintah pusat.

Lain dari itu peninjauan ulang prana sosial-ekonomi dan sosial-politik lokal perlu dilakukan, termasuk melakukan pembentukan dewan pengawas untuk memantau pengangkatan pejabat senior di daerah lokal dan meninjau ulang kontrak-kontrak di masa lalu yang ditandatangani oleh pemerintah pusat. Demikian pula halnya dengan militer, yang mesti mengurangi keterlibatannya secara langsung dalam bisnis di daerah. Bila perlu bisnis militer dikontrol oleh pemerintah daerah setempat. Pemungutan pajak dalam konteks kedaerahan harus dilakukan secara efisien dan jujur. Jangan sampai oleh karena terbius euforia otonomi maka semua hal dijadikan uang oleh pemerintah daerah!

Dan yang perlu diingat pula manakala otonomi diejawantahkan adalah bahwa daerah harus menghindarkan diri menjadi tergantung pada pinjaman asing dalam pembiayaan pembangunannya. Perencanaan ekonomi harus menjadi proses yang inklusif, dengan perdebatan terbuka dan mendengarkan pendapat publik (melibatkan partisipasi masyarakat luas). Perencanaan ekonomi harus memperhitungkan biaya riil penggunaan sumber daya alam, yang meliputi habisnya sumber daya alam dan polusi. Oleh karena itu, otonomi juga harus memperhatikan bagaimana pemerintah lokal mampu membangun kehidupan ekologi yang ada di daerahnya (*ecodevelopment*), termasuk peme-

liharaan terhadap tradisi yang ada (*ethnodevelopment*). Karena institusi pasar lemah dalam menilai biaya-biaya ini (baik *natural cost*, *social cost*, hingga *human cost*), jadi pemerintah lokal bersama ornop perlu melakukannya, misalnya melalui penetapan pajak polusi.

Hal lain yang perlu disikapi dalam mengawal transisi menuju demokrasi adalah bagaimana pemerintah lokal maupun pusat memperlakukan pekerja. Selama ini pekerja di Indonesia mengalami banyak bentuk eksploitasi, mulai dari upah yang rendah, intimidasi oleh manajemen, hingga tekanan-tekanan yang bersifat *consent*. Juga, sekali lagi, perlu ada pemberantasan atas segala bentuk diskriminasi terhadap pekerja perempuan. Dan yang paling *urgent* adalah bagaimana pemerintah daerah mengatur para pekerja anak karena pekerja anak seharusnya hanya diperbolehkan bekerja setelah jam sekolah selesai dan hanya untuk beberapa jam saja, dengan tingkat upah yang sama dengan pekerja dewasa. Dan, upah (minimum kota) harus mencerminkan kondisi hidup riil pekerja dan tak boleh ditetapkan secara tidak transparan serta pada tingkatan yang tidak realistis oleh pejabat atau pihak manajemen. Ini semua sepenuhnya merupakan masalah penegakan hukum dan pelanggaran undang-undang perburuhan harus ditindak.

## PENUTUP

Seperti telah diungkapkan di atas, mengawal jalannya transisi demokrasi



di Indonesia, bukanlah hal yang mudah. Sejatinya mengawal proses menuju demokrasi di negara kita merupakan tugas seluruh anak bangsa, mulai dari militer hingga buruh, dari anak-anak hingga orang tua, dan oleh perempuan maupun pria. Ada beberapa hal yang perlu dicermati dalam mendemokratisasikan demokrasi di Indonesia. *Pertama*, adanya kesediaan dari semua pihak untuk melakukan *sharing*, termasuk dalam memerintah secara bersama-sama. Lupakan dominasi suku, etnis, agama, dan golongan tertentu karena apabila hal ini tetap dipupuk, maka yang terjadi adalah pencitraan yang baik bagi suku, etnis, agama, dan golongannya tetapi menggambarkan hal-hal buruk pada suku, etnis, agama, dan golongan lain.

Termasuk juga dalam hal ini adalah agar gejala atau kecenderungan yang mengganjal jalannya transisi menuju demokrasi dapat diatasi, seperti: (a) *faksionalisme*, perpecahan atau melemahnya kesatuan, baik di legislatif, eksekutif, ataupun di dalam tubuh masyarakat sipil sendiri; (b) *non-kompromi*, kelompok masyarakat atau tokoh sering tersingkir bukan akibat konflik ideologis, tetapi karena saling sikut dalam perebutan jabatan. Konflik antar-kelompok/golongan ini lalu berkembang menjadi tak suka dan saling menjatuhkan, sehingga ide awal untuk mendemokratisasikan demokrasi terlupakan begitu geist non-kompromi muncul; (c) *dominasi tokoh*, di mana demokrasi tidak mungkin dapat muncul bila semua orang ingin didengar atau ingin menjadi tokoh sementara jiwa demo-

krasi adalah menghormati perbedaan (pluralitas) dan mengatur pelbagai perbedaan serta kepentingan tersebut melalui mekanisme yang disepakati, *checks and balances* misalnya; dan (d) *kedaerahan dan kesukuan*, demokrasi akan sulit terbentuk bila paham kedaerahan atau kesukuan menyeruak. Kepentingan dan sentimen kedaerahan atau kesukuan sering sangat mewarnai dalam tingkat otonomi yang negatif. Oleh karenanya, empat pengganjal transisi pada era reformasi ini perlu disiasati dengan cerdas dan elegan, dengan langkah yang telah diutarakan di atas.

*Kedua*, meningkatkan peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Partisipasi luas dari masyarakat akan tumbuh bila mereka sadar akan kebutuhan-kebutuhan dasar serta kebutuhan akan eksistensi diri mereka. Dan, partisipasi akan meningkat bila elemen-elemen di dalam masyarakat telah kuat. Karenanya, penguatan partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan orop amat diperlukan dalam mengawal pemerintahan transisional agar tidak kembali ke arah yang lebih buruk.

Faktor terakhir yang perlu diperhatikan dalam masa transisi demokrasi adalah menapakinya dengan sabar. Mengawal dan mengarahkan transisi menuju demokrasi saat ini tidak perlu dengan menggunakan teori-teori besar, yang perlu dilakukan adalah bagaimana kita menjalankan segala mekanisme ekonomi, politik, dan sosial sebagaimana mestinya dengan keteraturan, dan kesabaran. Tanpa kesabaran transisi ini



bisa berbalik 180 derajat menjadi lebih brutal. Oleh karena itu, *good urban governance* sebagai miniatur dari *good governance* bisa dijadikan landasan berpijak agar setiap warga masyarakat mampu bersabar dalam mengawal transisi menuju demokrasi yang sejati.

## KEPUSTAKAAN

- Budiman, Arief. 1981. *Pembagian Kerja Secara Seksual: Sebuah Pembahasan Sosiologis tentang Peran Wanita di dalam Masyarakat* (Jakarta: Gramedia).
- Clayton, Susan D. and Faye J. Crosby. 1994. *Justice, Gender, and Affirmative Action* (Michigan: The University of Michigan Press).
- Cohen, Jean L., and Andrew Arato. 1995. *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, Massachusetts: the MIT Press).
- Finer, SE. 1962. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (New York: Frederick A. Praeger Publisher).
- Frederickson, George H. 1997. *The Spirit of Public Administration* (San Fransisco: Jossey Bass Inc.).
- Gastil, Raymond D. 1993. "The Competitive Survey of Freedom: Experiences and Suggestions" dalam Alex Inkeles (ed.). *On Measuring Democracies: Its Consequences and Comcomitants* (New Brunswick: Transaction Publisher).
- Handiwinata, Bob S. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement* (London and New York: Routledge Curzon).
- Huntington, Samuel P. 1956. *The Soldier and the State* (Harvard: Harvard University Press).
- \_\_\_\_\_. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti).
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2000. *Democratization in Indonesia: An Assessment* (Stockholm, Swedia: International IDEA).
- Legge, JD. 1961. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960* (Ithaca, New York: Cornell University Press).
- Keane, John. 1988. *Democracy and Civil Society* (London: Verso).
- Mabes ABRI. 1998. *ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa* (Jakarta: MABES ABRI).
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (Jakarta: PPM).
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi* (Jakarta: LP3ES).
- Prezeworski, Adam. 1993. "Berbagai Masalah dalam Studi Transisi menuju Demokrasi" dalam Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead. *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif* (Jakarta: LP3ES).
- Rustow, Dankwart. 1970. "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* (April).
- Share, Donald. 1987. "Transition to Democracy and Transition Through Transition", *Comparative Political Studies* Vol. 19, No. 14 (January).
- Soetjipto, Ani Widayanti. 2001. "Affirmative Action untuk Perempuan di Parlemen" dalam Yayasan API, *Panduan Parlemen Indonesia* (Jakarta: Yayasan API).
- Yayasan API, *Panduan Parlemen Indonesia* (Jakarta: Yayasan API).



# Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dalam Pemilu 2004: Studi Perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004

Gregorius Sahdan

*Setiap warga negara yang berpartisipasi dalam proses politik terdorong oleh keyakinan bahwa melalui pemilu mereka terlibat dan dipilih dalam lembaga politik yang ada. Selama Orde Baru (Orba), pemilu sulit dinilai sebagai arena partisipasi politik rakyat. Rakyat tidak memiliki hak untuk dipilih dalam pemilu. Hak dipilih dimonopoli oleh tiga partai politik saja, yakni Golkar, PDI dan PPP. Implikasinya lembaga politik yang ada (legislatif dan eksekutif) hanya merepresentasikan kepentingan partai politik.*

*Pemilu 2004, dalam semangatnya, mencoba menerobos semua keterbatasan dan restriksi politik yang terjadi sebelumnya. UU No. 12/2003 tentang Pemilu merupakan salah satu produk hukum yang memberikan landasan yuridis bagi perluasan partisipasi politik rakyat. Dengan pemberlakuan sistem pemilu distrik perwakilan banyak, rakyat sebagai individu (warga negara) yang tidak termasuk dalam partai politik memiliki peluang untuk dipilih dalam lembaga politik yang ada, khususnya menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). UU No. 12/2003 ini, dapat dilihat sebagai terobosan awal bagi perluasan partisipasi politik rakyat, melebihi produk-produk perundang-undangan pemilu sebelumnya.*

## PENDAHULUAN

**P**ARTISIPASI politik rakyat merupakan hak politik rakyat yang berasal dari martabat yang melekat dalam diri manusia. Setiap anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik melalui pemilu, terdorong oleh keyakinan bahwa dengan pemilu, kepentingan mereka terakomodasi dalam lembaga politik yang ada atau sekurang-kurangnya diperhatikan. Pemilu merupakan arena

kompetisi dan tempat tumbuhnya persaingan politik antara individu yang berkualitas, memiliki moralitas yang tinggi dan didukung oleh kapabilitas *leadership* yang memadai. Setiap jabatan publik ini merupakan arena kompetisi yang diperebutkan secara wajar dan melibatkan setiap warga negara tanpa diskriminasi rasial, suku, agama, golongan (bangsawan dan rakyat jelata) dan *stereotype* lainnya. Partisipasi politik rakyat dalam pemilu dihargai dan diberikan tempat khusus bagi



mereka yang memiliki kapabilitas dan kompetensi menjadi pemimpin. Hak dipilih dan memilih merupakan hak politik yang dimiliki oleh semua warga negara tanpa kecuali.

Selama Orba, partisipasi politik rakyat dalam pemilu sangat terbatas dan bahkan dibatasi. Rakyat tidak memiliki kebebasan menggunakan hak politiknya. Hak dipilih dimonopoli oleh kelompok aristokrat partai politik mulai dari pusat hingga ke daerah. Pembatasan hak politik ini dilegalisasi oleh berbagai produk perundang-undangan tentang Pemilu dan Partai Politik. Di antara produk perundang-undangan itu yang terpenting adalah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, serta UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar dan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Partai Politik, Pemilu dan Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Kehadiran berbagai produk perundang-undangan ini, di satu sisi, mencerminkan adanya legalitas yuridis pembatasan hak politik rakyat dan di sisi lain menjadi alat pengabsahan akumulasi kekuasaan politik oleh sekelompok elite partai politik, khususnya Golkar.

Transisi demokrasi 20 Mei 1998 yang ditandai oleh turunnya Soeharto membuka peluang bagi pembangunan partisipasi politik rakyat yang lebih luas. Tingginya tingkat partisipasi politik rakyat ditandai oleh kehadiran parpol yang sangat banyak. Tetapi sayang, UU Pemilu No. 3/1999, masih membatasi hak politik rakyat. Rakyat yang ti-

dak terlibat dalam partai politik tidak memiliki hak untuk dipilih dalam pemilu, baik untuk jabatan legislatif maupun eksekutif (presiden). Hak untuk menduduki kursi legislatif dan eksekutif dimonopoli oleh tokoh-tokoh elite parpol. Implikasinya, Pemilu 1999 yang dipandang sangat demokratis sepanjang sejarah Indonesia, akhirnya dicap juga sebagai arena mengangkat kembali *the king of party*, yang dibesarkan oleh partai dan yang masih memiliki keterikatan dengan pemerintahan masa lalu (Orba).

Pemilu 2004, dalam semangatnya, mencoba menerobos semua keterbatasan dan restriksi politik yang terjadi sebelumnya. UU Pemilu No. 12/2003 mengandung semangat perluasan partisipasi politik rakyat. Penerapan sistem distrik berwakil banyak memberikan ruang bagi rakyat non-parpol untuk dipilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perluasan partisipasi ini sangat bijak jika disusul oleh pembukaan ruang yang luas bagi rakyat untuk dapat dipilih menjadi presiden. RUU Pemilihan Presiden yang sekarang sedang dibahas oleh DPR sebaiknya mempertimbangkan hak dipilih itu. Dengan begitu, semua warga negara mendapatkan perlakuan yang sama secara politik.

Tulisan ini ingin menyajikan beberapa perubahan mendasar dalam Pemilu 2004 berdasarkan UU No. 12/2003 tentang Pemilu. Penulis juga hendak mengemukakan argumentasi konseptual dan komparatif, sejauh mana UU Pemilu No. 12/2003 telah meng-



akomodasi kebutuhan politik rakyat dalam menggunakan hak dipilih dan memilihnya, dibandingkan dengan UU No. 3/1999 yang masih membatasi hak politik rakyat dalam pemilu.

## PENTINGNYA PARTISIPASI POLITIK

Partisipasi politik merupakan hak istimewa rakyat. Setiap orang baik pemerintah, legislatif, yudikatif maupun masyarakat umum tidak diperkenankan untuk membatasi hak istimewa rakyat ini, khususnya hak untuk dipilih dan memilih di dalam pemilu. Menurut John Locke, manusia pada dasarnya memiliki empat hak utama yang diperoleh secara alamiah, yakni: (1) hak untuk hidup; (2) hak untuk menikmati kebebasan; (3) hak untuk memperoleh atau memiliki sesuatu; dan (4) hak untuk aktif atau terlibat dalam suatu kegiatan politik. Keempat hak dasar itu kemudian diatur di dalam Preambul Perjanjian Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dari PBB yang dirumuskan sebagai: "*These rights derive from the inherent dignity of the human person*".<sup>1</sup>

Hak untuk aktif atau terlibat dalam kegiatan politik sebagai *natural rights*

---

<sup>1</sup> John Locke (1632-1704) merupakan Bapak pembangunan hak asasi manusia. Beliau yang pertama kali merumuskan *natural rights* sebagai hak alamiah manusia yang tidak boleh dilanggar. Pada tahun 1946, setelah Perang Dunia II, dicanangkan *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Mengenai Hak-hak Asasi Manusia) oleh semua negara yang tergabung dalam PBB. Lihat Budiardjo (1991: 37-38).

manusia, didefinisikan oleh McClosky (1972: 252) sebagai kegiatan sukarela warga negara untuk mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa. Sama dengan McClosky, Nie and Verba (n.d.: 1) mengatakan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka. Setiap anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik melalui pemilu terdorong oleh keyakinan bahwa, dengan pemilu, kepentingan mereka terakomodasi dalam lembaga politik yang ada atau sekurang-kurangnya diperhatikan.

Karenanya, pembangunan partisipasi merupakan persyaratan mutlak bagi dipenuhinya hak-hak rakyat dalam bidang politik, terutama bagaimana supaya hak-hak rakyat ini direalisasikan dalam bentuk kebijakan publik yang mengakomodasi kebutuhan rakyat. Pembangunan partisipasi diarahkan pada penguatan aspek: (1) melibatkan rakyat dalam proses artikulasi kepentingan, sehingga keputusan yang diambil sebagai kebijakan politik dapat mencerminkan hak-hak politik rakyat dan terutama kebutuhan dan kepentingan mereka sehari-hari; (2) dalam hal agregasi kepentingan, rakyat perlu diberikan partisipasi dan keikutsertaan yang luas supaya agregasi kepentingan didasarkan kepada kebutuhan mendesak rakyat dan terhindar dari *hidden agenda* penguasa; (3) begitupun dalam hubungannya dengan rekrutmen politik, partisipasi rakyat sangat penting mengi-



ngat rekrutmen merupakan ruang seleksi bagi individu yang berbakat untuk menjadi pemimpin (dalam kaitannya dengan rekrutmen politik ini, setiap rakyat perlu diberikan tempat yang luas untuk ambil bagian dalam lembaga politik yang ada, sekaligus ikut serta dalam proses seleksi pemimpin); (4) dalam kaitannya dengan sosialisasi politik, rakyat perlu dilibatkan terutama untuk mengetahui proses dan mekanisme sosialisasi politik yang berguna bagi rakyat; (5) rakyat juga perlu dilibatkan dalam hal komunikasi politik, terutama dalam menyampaikan pesan-pesan penting kepada pemimpin yang telah menerima mandatnya dalam pemilu.

Instrumen utama yang digunakan oleh setiap negara dalam mewujudkan hak-hak politik rakyat itu adalah pemilu yang dijalankan secara demokratis. Pemilu sendiri pada dasarnya merupakan arena rekrutmen individu yang berbakat untuk menjadi pemimpin. Pemilu oleh Samuel Huntington sering dinilai sebagai media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern.<sup>2</sup> Partisipasi politik menurut Huntington merupakan arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan. Bagi Huntington (1991: 87), negara modern adalah negara demokratis yang memberikan ruang khusus bagi keterlibatan rakyat dalam jabatan-jabatan publik. Setiap jabatan publik ini merupakan arena kompetisi yang diperebutkan secara wajar dan melibatkan setiap

warga negara tanpa diskriminasi rasial, suku, agama, golongan (bangsawan dan rakyat jelata) dan *stereotype* lainnya yang meminimalkan partisipasi setiap orang.

William Liddle dalam kajiannya tentang kepolitikan heterogenitas etnis di Indonesia, mengidentifikasi dua jenis halangan pembangunan partisipasi politik rakyat yang dihadapi Indonesia: *Pertama*, adanya hambatan pembelahan horisontal yang berakar pada perbedaan suku, ras, agama dan geografi. *Kedua*, hambatan yang berasal dari pembelahan vertikal, yakni celah perbedaan antara elite dengan massa; latar belakang pendidikan kekotaan menyebabkan kaum elite berbeda dari massa yang berpendidikan tradisional dan pedesaan.<sup>3</sup> Kedua pembelahan itu turut memperkecil ruang partisipasi politik rakyat dalam pemilu. Pembelahan horisontal yang paling kental dalam perpolitikan Indonesia adalah adanya dominasi etnis dan agama tertentu dalam lembaga-lembaga politik yang ada.

Tingginya tingkat perbedaan representasi politik antara etnis Jawa dengan Luar Jawa, masih menjadi corak umum kelembagaan politik kita. Dalam segmen agama, Islam sebagai mayoritas harus diakui memiliki tingkat perwakilan politik yang sangat tinggi, jika dibandingkan dengan agama lainnya. Pembelahan vertikal ditandai dengan kehadiran elite-elite partai dan lingkaran kekuasaan presiden dari istana negara hingga ke daerah yang memonopoli representasi politik rakyat dalam lembaga politik

<sup>2</sup>Sebagaimana dikutip dalam Budiardjo (1998: 47).

<sup>3</sup>Sebagaimana dikutip dalam Sjamsuddin (1990).



yang ada (eksekutif, legislatif, yudikatif dan parpol) baik selama Orde Lama (Orla), Orba, maupun di masa pemerintahan Presiden Megawati saat ini. Jurang perbedaan antara elite dengan massa rakyat sangat tinggi dan bahkan selama pemilu-pemilu Orba, terjadi marginalisasi hak politik rakyat dengan tertutupnya ruang untuk ikut dipilih di dalam pemilu. Pemilu-pemilu Orba, hanya mengangkat tokoh-tokoh puncak dalam parpol menduduki lembaga politik yang ada dan hanya Presiden Soeharto yang memiliki hak untuk dipilih menjadi presiden.

Pemilu mendatang diharapkan membuka lebar ruang partisipasi politik rakyat dengan membenahi berbagai produk perundang-undangan pemilu yang hanya memberikan ruang partisipasi bagi segelintir orang. Ruang pembelahan horizontal perlu dibuka dengan mempopulerkan egalitarianisme (kesetaraan), persamaan hak dan keadilan bagi semua warga negara. Strategi ini tidak bertujuan untuk menghilangkan kesetiaan primordialisme massa terhadap kepentingan atau afiliasi politik mereka. Bagaimanapun, kesetiaan primordial seperti yang dikatakan oleh Coleman and Rosberg (1964: 8-9) sangat penting untuk membangun loyalitas yang tinggi kepada pemimpin, tetapi menjadi masalah ketika dimanipulasi oleh elite parpol untuk kepentingan politik yang sempit, sehingga ia kadang-kadang bertentangan dengan kesetiaan nasional (loyalitas terhadap negara), tidak produktif dan menghasilkan ketegangan-ketegangan (*high power*) dan mengancam keharmonisan hidup masyarakat. Karenanya,

perlu diperbarui dengan pembangunan partisipasi politik yang berdiri di atas prinsip kesetaraan dan persamaan.

Di sisi lain, ruang pembelahan vertikal dibuka dengan memberikan kesempatan yang luas bagi semua warga negara untuk masuk ke dalam lembaga-lembaga politik yang ada. Perbedaan tingkat pendidikan perlu diisi dengan meningkatkan akses masyarakat pedesaan yang lebih luas ke dalam sistem pendidikan yang ada. Hal ini bertujuan untuk membongkar mitos hak suci raja (penguasa) atau *divine of right of king*, sekaligus menjawab persoalan *ambiguity* dalam demokrasi sendiri. Menurut Huntington, masalah utama dalam demokrasi modern adalah bagaimana menjawab pertanyaan tentang dari mana sumber kekuasaan yang dimiliki oleh para pemimpin, untuk tujuan apa kekuasaan itu digunakan, dan bagaimana prosedur menggunakan kekuasaan politik.

*Pertama*, sumber kekuasaan dalam negara modern (negara demokrasi) sangat berbeda dengan sumber kekuasaan yang diperoleh dalam negara non-modern (non-demokratik). Dalam negara non-demokratik, sumber kekuasaan berasal dari faktor-faktor kekayaan, kelahiran, keturunan/nasib, penggunaan kekerasan, kooptasi, pembelajaran dan pengangkatan atau penunjukan. Dalam negara demokratik, sumber kekuasaan berasal dari kedaulatan yang diperoleh para pemimpin melalui pemilu yang dijalankan secara umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan demokratis (Budiar-djo, 1991: 37-56).



*Kedua*, tujuan utama kekuasaan dalam negara yang demokratis semata-mata untuk mencapai kedaulatan rakyat atau untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Melalui pemilu, rakyat menyerahkan tanggung jawab itu kepada pemerintah. Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, pemerintah biasanya diberikan mandat dan tanggung jawab mengelola pemerintahan dengan baik dan menuntut pemerintah menerapkan: (1) akuntabilitas publik, yakni bagaimana mandat yang diberikan oleh rakyat dalam pemilu dipertanggungjawabkan kepada publik dan sejauh mana hasilnya telah mewujudkan kepentingan rakyat; (2) transparansi kebijakan, yakni bahwa kekuasaan yang digunakan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat harus terbuka untuk dikoreksi dan diperbaiki sejauh mengalami penyimpangan dan penyalahgunaan; (3) kepercayaan atau kedaulatan rakyat yang diberikan dalam pemilu hendaknya tidak dimanipulasi untuk kepentingan penguasa sendiri, sehingga rakyat tidak menarik kembali mandatnya kepada pemerintah; (4) *rule of law*, yakni bagaimana kekuasaan yang diperoleh pemerintah itu dapat dijalankan berdasarkan hukum atau konstitusi yang ada, bukan berdasarkan *rule by law* yakni pemimpin menjadikan dirinya sebagai hukum itu sendiri; (5) daya tanggap, yakni kemampuan pemerintah dalam menanggapi atau mengakomodasi berbagai kebutuhan masyarakat; (6) membangun partisipasi rakyat. Dalam negara non-demokratik, kekuasaan pemerintah tidak disertai oleh *good governance* seperti itu sehingga pemerintahan yang dijalankan seringkali menyalahgunakan kepercayaan rakyat.

*Ketiga*, negara yang demokratis menjamin *procedures of authority* atau tata cara mendapatkan dan menggunakan kekuasaan politik. Kekuasaan politik pada negara demokratis diperoleh melalui prosedur pemilu yang demokratis, yang membuka ruang yang lebar bagi munculnya partisipasi rakyat dalam menentukan dan memilih sendiri para pemimpinnya. Dalam hal menggunakan kekuasaan pun, walaupun negara demokratis memiliki kekuasaan atau otoritas monopoli yang sah untuk menggunakan kekerasan fisik, koersi dan opresif militer, tetapi otoritas itu diatur secara ketat oleh konstitusi atau perundang-undangan yang ada, sehingga memperkecil peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau mengurangi penggunaan kekuasaan untuk mencapai tujuan pribadi. Kekuasaan dijalankan di atas rel kontrol ketat warga negara. Di sini partisipasi politik yang tinggi sangat penting guna menghindari terjadinya arogansi pemerintah yang berkuasa.

## SUMBER, TUJUAN DAN PROSEDUR KEKUASAAN ORBA

Baik sumber, tujuan maupun prosedur kekuasaan Orba diperoleh dengan cara memanipulasi prosedur-prosedur demokratis. Liddle (1993), misalnya, pernah mengemukakan bahwa sumber utama kekuasaan Soeharto pada awal Orba diperoleh melalui kudeta militer yang dilegalkan oleh "Supersemar". Liddle mengakui bahwa setelah Sidang Istisewa MPRS yang mengeluarkan Ketetapan No.XXXIII/MPRS/1967 tentang



Pencabutan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, sejak saat itu pula, Soeharto diberikan mandat oleh MPRS (12 Maret 1967) untuk menjadi Pejabat Presiden dan pada Sidang Umum MPRS ke-V 27 Maret 1968 Soeharto secara resmi diangkat menjadi Presiden Kedua RI (Widiyanto, 1991: 35).

Setelah itu, Soeharto menggunakan pemilu sebagai instrumen utama bagi eksistensi kekuasaannya. Pemilu yang sedianya dijalankan pada tanggal 5 Juli 1968, terpaksa ditunda tanggal 5 Juli 1971 karena berbagai perangkat perundang-undangan untuk itu belum siap dan disinyalir disebabkan oleh belum mantapnya konsolidasi politik Soeharto.

Berbagai alasan itu dapat dikatakan bahwa: *Pertama*, Soeharto selama Orba diakui mempunyai sumber kewenangan untuk memerintah, tetapi sumber kewenangan itu diperoleh dengan cara yang tidak wajar. Pemilu yang diselenggarakan selama Orba hanya merupakan arena pengesahan kembali kekuasaan Soeharto dan arena pertunjukan *one man show* (Soeharto) yang ingin memperbaiki kembali kekuasaannya. Pemilu Orba sendiri pun bukannya tidak memberikan ruang partisipasi bagi semua warga negara, khususnya dalam menggunakan hak pilih mereka, tetapi partisipasi itu terjadi karena diorganisir atau dikerahkan oleh penguasa yang oleh Liddle (1992) disebut sebagai *mobilized participation* atau partisipasi yang dimobilisasi melalui mesin-mesin penopang Orba yaitu: (1) Golkar; (2) Birokrasi; dan (3) tentara. Tiga mesin utama ini terkenal dengan sebutan jalur politik Soeharto, yakni jalur A = ABRI, B = Birokrasi dan

G = Golkar. Partisipasi berdasarkan kemandirian atau kesadaran masyarakat sendiri, walaupun ada, sangat jarang karena ketakutan terhadap sistem *carrot and stick* atau *reward and punishment* yang diberlakukan selama Orba atas dasar loyalis dan non-loyalis.

Apabila partisipasi rakyat di dalam pemilu terjadi berdasarkan kesadaran dan kemandirian untuk tidak memilih Golkar (dengan demikian menolak Soeharto), maka hukumannya akan dicap sebagai anggota Partai Komunis Indonesia (PKI) atau dipecat dari dinas kemiliteran untuk ABRI, dari Pegawai Negeri Sipil untuk aparatus negara dan dijebloskan ke penjara untuk rakyat biasa. Kasus-kasus semacam itu merupakan sesuatu yang sangat lazim pada era Orba. Partisipasi rakyat dalam pemilu juga tidak disertai oleh terbukanya ruang publik untuk menggunakan hak pilihnya dalam setiap pemilu Orba. Untuk di pusat, hak "dipilih" merupakan monopoli Soeharto, sedangkan di tingkat bawahnya sampai ke tingkat Rukun Tetangga (RT) merupakan hak yang hanya dimiliki oleh mereka yang loyal kepada Soeharto.

Hubungan dari Ketua RT hingga ke Soeharto mengikuti jalur *patronage* yang seluruh perangkat dan infrastrukturnya dimiliki oleh Golkar, Birokrasi Orba dan ABRI (sekarang TNI dan POLRI). Tidak heran jika Golkar selalu keluar sebagai pemenang mutlak dalam pemilu-pemilu Orba, dibandingkan dengan kedua partai lainnya yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) (lihat Tabel 1).



Tabel 1

## JUMLAH KURSI HASIL PEMILU ORBA

Partai	1977	1982	1987	1992	1997
Golkar	232	242	299	282	325
PPP	99	94	61	62	89
PDI	29	24	40	50	11
Total	360	360	400	400	425

Sumber: Diolah dari berbagai penerbitan.

Kemenangan mutlak Golkar terjadi karena: (1) kebijakan strukturisasi parpol tahun 1973 dan penyederhanaan parpol secara paksa ke dalam tiga golongan, yakni Golongan Nasional, Golongan Spiritual dan Golongan Karya; (2) kebijakan menata sistem kepartaian dengan memaksakan berlakunya Pancasila sebagai asas tunggal yang bertujuan untuk menghindari persaingan dan penyimpangan yang dilakukan oleh setiap parpol karena menonjolkan identitasnya masing-masing; (3) intervensi pemerintah yang berlebihan melalui birokrasi negara dan ABRI.

Kedua, dilihat dari aspek *purposes of authority*, dapat dipastikan bahwa sepanjang Soeharto menjadi Presiden RI, tujuan kekuasaannya semata-mata untuk "memupuk keuntungan" pribadi dan kelompok-kelompok yang berada di sekitarnya. Keuntungan ini dapat bersifat material seperti harta dan kekayaan maupun non-material seperti kekuasaan. Selama Orba, Soeharto praktis menjadi penguasa yang memiliki segala-galanya. Ia memiliki sumber daya basis material yang besar dan sumber daya kekuasaan yang sulit tertandingi oleh siapa pun di Asia. Soeharto dapat dikatakan sebagai *powerful man* yang duduk di atas

piramida kekuasaan membawahi Golkar, Birokrasi, ABRI (TNI dan POLRI) sekaligus rakyat kebanyakan. Dengan begitu, Soeharto dapat melakukan apa saja, termasuk menghalalkan tindakan restriksi, koersi dan opresif militer untuk mengorganisir dan memobilisasi massa dalam pemilu.

Pola ini turut membendung munculnya *autonomy participation* yang lahir dari sektor rakyat.<sup>4</sup> Dalam melakukan penetrasi ini, berbagai produk perundang-undangan politik dan pemilu dijadikan sebagai legalisasi terhadap pengorganisasian massa ke dalam wilayah "tujuan kekuasaan Soeharto". Di antara produk perundang-undangan itu yang terpenting adalah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD serta UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar dan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Partai Politik, Pemilu dan Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam seluruh UU tersebut, kekuasaan negara, meminjam istilah Prof. Ismail Sunny bukan lagi mengacu kepada *democracy by law*, tetapi *democracy by decree*. Demokrasi ditentukan oleh Soeharto sendiri dan partisipasi politik dirancang untuk memobilisasi warga negara ke dalam cengkeraman kekuasaan Soeharto. Praktis setiap kali pemilu Orba selalu menghasilkan kemenangan mutlak bagi Golkar. Golkar menjadi *single majority* atau mayoritas tunggal yang selalu memenangkan pemilu (lihat Tabel 1). Situasi ini juga memperlemah *civil society*, karena Soeharto membendung perluasan

<sup>4</sup> Bandingkan dengan Liddle (1992).



partisipasi politik *civil society* melalui strategi:

1. Eliminasi, yakni usaha meminggirkan peran serta dan keterlibatan *civil society* dalam pemilu dengan melakukan kooptasi terhadap berbagai segmen penting *civil society*. Kooptasi dilakukan dengan menggiring masyarakat lewat pengawasan-pengawasan, depolitisasi serta tekanan-tekanan yang ditujukan untuk membendung perluasan partisipasi politik rakyat. Dalam bahasa O'Donnel (1973), ko-optasi ini bertujuan untuk melakukan "penyaringan" terhadap massa yang memiliki kemungkinan untuk menjadi pembangkang. Rezim Orba menganggap perluasan partisipasi politik merupakan ancaman bagi stabilitas politik nasional. Kooptasi dilakukan dengan: (1) *new political parties*, yakni usaha Orba untuk melakukan penyatuan dan peleburan Organisasi Sosial Politik (Orsospol) seperti partai politik dari 10 parpol dalam pemilu 1971 menjadi hanya 3 parpol dalam pemilu 1977 hingga pemilu terakhir Orba 1997.<sup>5</sup> Eliminasi parpol ini dilegalisasi berdasarkan UU Politik No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar; (2) *more labour union*, yakni upaya Orba dalam menyatukan Organisasi Pekerja Buruh ke dalam satu wadah tunggal;

(3) *restructured professional association and business societies*, yakni usaha asosiasi profesi bisnis dan ekonomi ke dalam wadah tunggal seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN) sebagai satu-satunya organisasi kelas borjuis domestik yang diakui pemerintah; (4) *academic groups and think-tanks* ke dalam satu wadah tunggal yakni Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMPT); (5) *press and media associations* melalui Persatuan Wartawan Indonesia (PWI); (6) *new advocacy and rights group* disatukan dalam wadah Komnas HAM; (7) *religious organization* seperti MUI, KWI, dan PGKI, sebagai satu-satunya organisasi keagamaan yang diakui oleh pemerintah; (8) *women association*; (9) *welfare groups*; (10) *environment groups* (WALHI) dan (11) *recreational groups* (Feulner, 2001: 14). Organisasi-organisasi ini dikontrol dan dikendalikan secara ketat oleh Soeharto. Melalui organisasi tersebut, rekrutmen politik dilakukan secara terbatas dan dilakukan secara selektif.

2. Partisipasi politik *civil society* juga diperlemah dengan strategi Orba melakukan penetrasi hingga ke tingkat desa. Penetrasi ini dilakukan dengan pola: (a) negara masuk desa yakni suatu strategi di mana Orba mencoba melakukan ekstensifikasi (perluasan kekuasaan) hingga ke tingkat desa. Strategi ini dilegalisasi oleh UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa dan UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua produk UU ini mematikan inisiatif dan prakarsa lokal serta partisipasi politik

<sup>5</sup> Dalam Pemilu Orba yang terjadi secara reguler setiap lima tahun, praktis hanya diikuti oleh tiga parpol, yakni Golkar, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Kedua partai terakhir hanya sekadar pendamping Golkar dalam pemilu; keduanya tidak pernah memenangkan pemilu.



rakyat di tingkat lokal; (b) strategi desa masuk negara melalui *floating mass* atau massa mengambang yang bertujuan untuk melakukan depolitisasi atas masyarakat, menghasilkan *mobilization participacy* dalam pemilu Orba. Depolitisasi ini melahirkan rendahnya kesadaran kritis warga negara terhadap hak-hak politiknya (Mas'oed, 1999). Pemilu Orba menjadi arena mobilisasi partisipasi bagi masyarakat. Berdasarkan data resmi, tingkat mobilisasi rakyat dalam pemilu Orba sangat tinggi. Dalam Pemilu 1971, tingkat mobilisasi rakyat mencapai 94 persen, 1977 mencapai 90,9 persen, 1982 mencapai 91,5 persen, 1987 mencapai 91,3 persen, 1992 mencapai 95 persen dan 1997 mencapai 93 persen (Santoso, 1999: 59). Tetapi sayangnya, tingkat mobilisasi massa yang tinggi tersebut tidak disertai dengan tingginya tingkat kesadaran politik rakyat. Gafar (1997) mengatakan bahwa pemilu-pemilu Orba hanya menghasilkan pecundang-pecundang politik, karena tidak mampu memberikan pendidikan kritis kepada masyarakat untuk menyadari hak-hak politiknya sebagai warga negara. Menurut Gafar, hak-hak politik rakyat telah dimanipulasi oleh *particular interest* Orba demi semata-mata untuk mengakumulasi kekuasaan Soeharto.

3. Berkaitan dengan prosedur kekuasaan Soeharto, pemilu sama sekali bukan merupakan instrumen legitimatif yuridis dan konstitusional bagi Soeharto untuk mendapatkan kekuasaan. Jauh sebelum pemilu dilaksana-

kan, Soeharto telah ditetapkan oleh Golkar sebagai satu-satunya kandidat presiden. Dengan demikian, prosedur kekuasaan Soeharto sebenarnya diperoleh dari *performance* mesin-mesin politiknya. Golkar memproduksi agenda pemilu, ABRI mengawasi masyarakat dan Birokrasi menggalang dukungan rakyat. Karena itulah, bisa dipahami mengapa Soeharto kemudian mudah dilengserkan. Demonstrasi mahasiswa yang meluas dan melemahnya *performance* mesin-mesin politik Soeharto, terutama dalam mengatasi krisis ekonomi, menyebabkan Soeharto menderita *distrust* dan kehilangan legitimasi untuk memerintah.

## INDIKATOR UTAMA PEMBANGUNAN PARTISIPASI POLITIK

Setelah rezim otoriter runtuh, agenda utama yang dilakukan oleh negara-negara yang mengalami transisi demokrasi ialah melembagakan partisipasi politik rakyat dalam bentuk membuka ruang keterlibatan dan keterwakilan rakyat secara luas dalam lembaga politik yang ada. Hak-hak istimewa rakyat seperti hak untuk memilih dan dipilih di dalam lembaga-lembaga politik yang ada (pemilu), diberikan ruang yang lebar. Indikator utamanya adalah: (1) terbukanya ruang publik, yang dapat dilihat dari adanya UU Pemilu baru yang melegalisasi keterbukaan tersebut; (2) rakyat menjadi kontestan utama dalam pemilu, di mana pemilu memberikan kesempatan kepada semua warga negara untuk menjadi kontestan tanpa direduksi dengan pembatasan-pembatasan yang dibuat oleh parpol; (3) kebe-



basan rakyat dihargai dengan memberikan kesempatan untuk menggunakan atau tidak menggunakan hak politiknya, di mana alat ukur yang digunakan adalah dua macam kebebasan politik rakyat, yakni: (a) kebebasan untuk menyatakan pendapat atau pilihan dan (b) kebebasan dari rasa takut; (4) menyangkut *equality* atau kesamaan, yakni sejauhmana UU Pemilu memberikan kesempatan yang sama kepada semua warga negara untuk menggunakan hak politiknya; (5) menyangkut keadilan, yakni sejauhmana UU Pemilu menjamin tidak terjadinya kecurangan di dalam pemilu; (6) menyangkut egaliterianisme (kesetaraan), yakni sejauh mana UU Pemilu memberikan kedudukan yang sederajat atau setara antara mereka yang berasal dari parpol dengan yang tidak memiliki afiliasi politik; (7) menyangkut fungsi dan peran masing-masing lembaga yang terlibat di dalam pemilu, yakni bagaimana Partai Politik, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) atau Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bisa bermain secara sehat di dalam pemilu tanpa mengalami tekanan, intimidasi dan teror dari kelompok kepentingan politik tertentu; (8) menyangkut netralitas TNI dan PNS, Polisi, Lembaga Kehakiman; (9) menyangkut *check and balances* dari media massa.

Pemilu yang dijalankan secara demokratis dapat menjadi rujukan sumber kekuasaan bagi mereka yang terpilih menjadi pemimpin untuk membentuk sebuah pemerintahan yang baik, sehingga mereka dapat bekerja melayani kepentingan masyarakat dengan

baik pula. Dalam masyarakat transisi yang sedang melakukan konsolidasi demokrasi, pemilu menyangkut tiga tema penting:

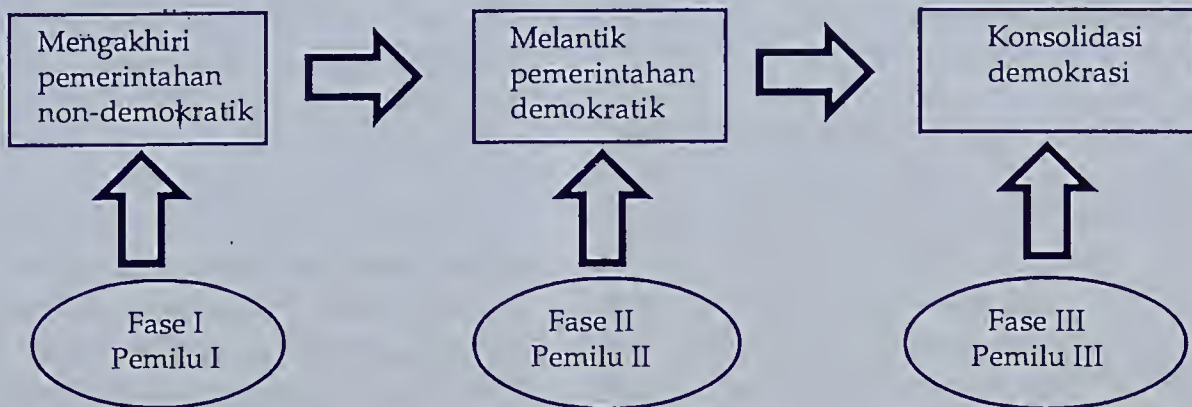
1. Pemilu sebagai instrumen untuk mengakhiri pemerintahan non-demokratik menuju ke pemerintahan demokratis. Pemilu dalam fase ini harus dibedakan dari pemilu yang diselenggarakan dalam pemerintahan non-demokratik. Pada fase ini, pemilu merupakan jawaban terhadap perluasan (pembangunan) partisipasi politik rakyat yang selama pemerintahan otoriter dijalankan dengan partisipasi yang terbatas. Pemilu juga dipahami sebagai liberalisasi politik tahap awal dan pengenalan sistem yang demokratis.
2. Pemilu sebagai pelantikan rezim demokratis. Pada fase ini, pemilu merupakan instrumen legitimatif yang memberikan mandat penuh kepada pemerintah yang baru terpilih untuk melaksanakan agenda demokratisasi.
3. Pemilu sebagai ruang konsolidasi demokrasi yang belum mapan. Pada fase ini, pemilu dilaksanakan dalam situasi yang sedikit lebih baik dibandingkan dengan situasi sebelumnya. Jika pada situasi sebelumnya pemilu berhadapan dengan kekuatan non-demokratik atau *status quo* yang cenderung mempertahankan kemapanan pemerintah masa lalu, maka pemilu dalam tahap konsolidasi demokrasi mengalami sedikit tantangan dari sisa-sisa rezim non-demokratik.

Fase pemilu dalam masyarakat transisi dapat digambarkan sebagai berikut (lihat Gambar 1):



Gambar 1

## FASE PEMILU DALAM MASYARAKAT TRANSISI



Gambar 1 menunjukkan bahwa, dalam masyarakat transisi, dibutuhkan tiga fase pemilu untuk mencapai tahapan demokrasi yang mapan. Dalam fase pertama, demokrasi berjalan secara lambat karena berhadapan dengan tiga persoalan penting: (a) masalah sistemik, yakni keseluruhan sistem yang dibangun oleh rezim otoriter dan telah mengalami pembusukan. Pemerintahan hasil pemilu fase I berhadapan dengan persoalan bagaimana membangun sebuah sistem politik dan lembaga politik yang demokratis di tengah buruknya sistem warisan rezim sebelumnya; (b) masalah konsensual, yakni apakah pemerintahan hasil pemilu fase I memiliki konsensus dengan pemerintahan masa lalu, terutama dalam hal menjamin jalannya transisi menuju demokrasi; (c) masalah transisional, yakni hasil transisi yang menimbulkan kegagamaan bagi masyarakat, bangkitnya etnosentrisme dan munculnya anarkisme massa di tengah sistem dan lembaga politik yang rapuh. Pemerintahan hasil pemilu fase I menghadapi per-

soalan akut ini, sehingga agak sulit merealisasikan agenda demokratisasi dalam waktu yang relatif singkat. Dalam fase I juga terjadi pembangunan partisipasi politik secara luas, tetapi tidak terlembagakan, sehingga menimbulkan anarki dan kekacauan.

Dalam pemilu fase II, terjadi pelantikan atau pengukuhan pemerintahan baru yang dipilih secara demokratis. Namun pemerintahan hasil pemilu fase II sama seperti fase I, masih memiliki beban keterikatan hubungan dengan rezim masa lalu, sehingga agak sulit dalam menuntaskan agenda reformasi. Ia berhadapan dengan persoalan masih bercokolnya elite *status quo* dalam berbagai lembaga politik yang ada, sehingga relatif sulit mengatasi persoalan membawa agenda demokratisasi politik. Pemerintahan hasil pemilu fase II, menghadapi penderitaan pesimisme massa, terutama ketidakpercayaan mereka akan kemampuan pemimpin dalam menghadapi berbagai persoalan ekonomi, politik, sosial dan keamanan. Di tengah *trust* yang semakin menurun, muncul kebijakan pelembagaan parti-



sipasi politik rakyat dengan membuka lebar ruang partisipasi politik rakyat dalam lembaga politik yang ada (Whitehead and Schmitter, 1986).

Pemilu fase III dijalankan di tengah situasi politik yang sedikit membaik, pelembagaan partisipasi sudah terjadi, dan berkurangnya anarkisme massa. Tuntutan demokratisasi semakin menurun dan tema pentingnya adalah "konsolidasi demokrasi". Dalam fase ini, berbagai produk perundang-undangan dibuat untuk mengamankan jalannya proses demokratisasi. Keterikatan pemerintah dengan masa lalu sedikit berkurang dan selanjutnya agenda demokratisasi dapat berjalan sesuai dengan rencana.

### PERBANDINGAN PEMBANGUNAN PARTISIPASI POLITIK BERDASARKAN UU NO. 3/1999 DAN UU NO. 12/2004

Bagi Indonesia, pemilu 1999 merupakan pemilu fase I yang berlangsung di tengah maraknya persoalan sistemik, konsensual dan masalah transisi terutama perluasan partisipasi politik masyarakat yang belum terlembagakan. Masalah sistemik yang paling akut adalah transisi demokrasi yang tidak disertai oleh pelembagaan sistem politik. Berbagai lembaga politik yang ada masih merupakan warisan Soeharto. Lembaga-lembaga politik itu dan berbagai komponen di dalamnya mulai dari birokrasi sipil, militer, legislatif (MPR/DPR-DPRD) dan yudikatif yang telah mengalami pembusukan dan menderita *distrust* dari masyarakat, masih dikuasai

oleh orang-orang peninggalan Orba. Oleh karena itu, Pemilu 1999 merupakan fase awal transisi demokrasi yang mencoba memperbaiki sistem yang rusak dengan menjalankan pola rekrutmen politik baru.

Transisi yang tidak disertai oleh konsensus dan pakta juga rawan dengan konflik kepentingan. Dalam transisi 1998, tidak ada pakta antara rezim *status quo* dengan kelompok pro-demokrasi untuk menyepakati agenda perubahan menuju demokrasi. Implikasinya, agenda demokratisasi berjalan tersendat-sendat dan tidak terarah karena selalu dihadapang oleh tarik-menarik kepentingan antara kelompok *status quo* dengan kelompok pro-demokrasi. Pemilu 1999 merupakan ruang untuk mengakhiri ketidakpastian politik dan mencoba melembagakan berbagai agenda demokratisasi. Di sisi lain, masalah transisional seperti *chaos* yang disebabkan oleh perluasan partisipasi politik dan liberalisasi politik secara mendadak di bawah pemerintahan Habibie dengan pembebasan para Tapol dan Napol, ternyata membawa masalah serius bagi stabilitas keamanan pasca kejatuhan Soeharto. Karenanya, Pemilu 1999 mencoba menjawab dan mau mengakhiri semuanya itu dengan memilih pemimpin dan wakil rakyat yang baru. Melalui Pemilu 1999, kran keterbukaan dan kebebasan politik mulai dijalankan dan partisipasi politik masyarakat diberikan ruang yang luas.

Tahun 2004 merupakan tahun pelantikan demokrasi bagi Indonesia. Pemilu 2004 ini berhadapan dengan tingginya pesimisme massa, terutama ka-



rena rendahnya kemampuan Presiden Megawati dalam mengatasi berbagai persoalan ekonomi dan politik. Megawati juga gagal dalam membersihkan birokrasi negara dan TNI dari sisa-sisa rezim Orba yang masih bercokol. Di tingkatan lembaga politik yang dibangun kembali berdasarkan Pemilu 1999, Megawati tetap berhadapan dengan persoalan klasik yakni berkuasanya kembali sisa-sisa pendukung Orba yang tidak berkepentingan dengan demokrasi. Di luar parlemen, muncul berbagai gerakan ekstra-parlementer yang membawa tuntutan demokratisasi, tetapi sebenarnya ditunggangi oleh rezim masa lalu yang merasa terancam. Tetapi yang paling kita puji adalah pembangunan partisipasi politik tetap berlanjut bahkan dalam Pemilu 2004 ini akan diikuti oleh 200-an parpol. Sebagian besar dari parpol itu muncul pasca Pemilu 1999 sebagai bagian dari perluasan partisipasi politik rakyat dan pertanda banyaknya kepentingan dalam masyarakat kita yang perlu diakomodasi dalam lembaga politik yang ada. Sebagaimana Pemilu 1999 menghasilkan pelantikan pemerintahan yang demokratis, Pemilu 2004 diyakini akan menjadi tahap awal konsolidasi demokrasi di Indonesia. Ia tidak menghasilkan pemerintahan yang berwajah baru sama sekali, tetapi memberikan andil besar dalam "konsolidasi demokrasi" berikutnya.

Pemilu tahun 2009, akan menjadi pemilu pertama dalam fase konsolidasi demokrasi di Indonesia menuju demokrasi yang matang. Pemilu itu berjalan di atas rel agenda demokrasi ka-

rena pembangunan partisipasi politik rakyat mulai menampakkan hasil. Sisa-sisa rezim masa lalu mulai berkurang di lembaga politik yang ada, dan rezim baru yang terbentuk melalui pemilu itu diperkirakan tidak memiliki hubungan sama sekali dengan pemerintahan rezim Orba lagi. TNI dan POLRI akan henggang dengan sendirinya, karena di samping MPR sudah dibubarkan berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945, juga haknya dalam lembaga politik tidak disinggung lagi atau dengan kata lain sudah dicabut.<sup>6</sup>

Perbandingan tingkat pembangunan partisipasi politik rakyat berdasarkan UU No. 3 tahun 1999 dan UU No. 12/2003 dapat dilihat dalam Tabel Lampiran. Dari kedua UU itu, tampak ada perbedaan sangat menonjol: *Pertama*, dari segi ruang partisipasi politik rakyat, UU No. 12/2003 memiliki tingkat keterbukaan yang sangat tinggi bagi partisipasi politik rakyat. Jika dalam UU No. 3/1999 ruang itu hanya terbuka bagi rakyat dalam memilih anggota DPR/MPR, DPRD tingkat I dan II, maka dalam UU No. 12/2003 ruang itu terbuka lebar bagi rakyat, tidak hanya dalam memilih DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, tetapi juga dalam memilih anggota DPD. Rakyat pun dihargai hak politiknya untuk dipilih menjadi anggota DPD. Tetapi untuk di-

<sup>6</sup>Sebelumnya pernah diatur bahwa TNI/Polri akan mengundurkan diri dari keanggotaannya di DPR dan MPR secara bertahap dan pada 2009 keanggotaannya di MPR akan berakhir. Tetapi dengan dibuatnya amandemen ketiga UUD 1945 yang mengatur tentang perubahan MPR, maka dengan sendirinya kesepakatan itu tidak berlaku lagi.



pilih menjadi anggota DPR/DPRD, masih dimonopoli oleh parpol.

*Kedua*, mengenai kontestan atau peserta pemilu, tampak perkembangan yang luar biasa. Jika dalam Pemilu 1999, peserta yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM sebanyak 141 parpol dan yang lolos seleksi dan berhasil mengikuti Pemilu ada sekitar 48 parpol, maka sejauh ini sudah ada sekitar 237 parpol yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM. Diperkirakan peserta yang akan mengikuti Pemilu 2004 akan lebih dari 48 Parpol karena UU No. 12/2003 memberikan kelonggaran terhadap parpol untuk mengikuti pemilu.<sup>7</sup> Peserta Pemilu 2004 tidak hanya monopoli parpol, sebagaimana yang terjadi sebelumnya, tetapi ditambah dengan anggota perseorangan, khususnya dalam pemilihan DPD.

*Ketiga*, berkaitan dengan hak untuk memilih dan dipilih, dalam kedua UU ini hanya diatur tentang hak memilih sementara hak untuk dipilih belum diatur secara tegas.<sup>8</sup> Hak untuk dipilih dalam lembaga-lembaga politik yang ada masih monopoli anggota parpol. Walaupun pasal 11 UU No. 12/2003 mengatur tentang peserta pemilihan umum dari perseorangan menjadi anggota DPD, tetapi pasal ini hanya mengakomodasi partisipasi politik (hak politik) warga negara secara terbatas. Sebaliknya hak untuk dipilih diberikan secara luas kepada anggota parpol. Hal ini tentu saja berdampak pada proses

rekrutmen pemimpin nasional yang akan didominasi oleh parpol. Padahal kita tahu bahwa parpol-parpol yang ada saat ini hampir semuanya tidak memiliki sosok calon pemimpin nasional yang berkualitas, bermoral dan memiliki kemampuan memimpin yang memadai.

*Keempat*, butir ketiga di atas berdampak pada persoalan kesetaraan (egalitarianisme) dan persamaan dalam pemilu. Pemilu pada dasarnya merupakan suatu arena di mana semua orang diperlakukan secara sama dan setara. Terjadinya pembatasan hak "dipilih" yang dimonopoli oleh parpol dan hak untuk memilih oleh non-parpol menutup peluang adanya kandidat pemimpin yang datang dari sektor masyarakat non-partai, seperti dari kelompok akademisi, alim ulama dan sebagainya. Tertutupnya peluang itu mencerminkan pelantikan demokrasi dalam Pemilu 2003 menjadi setengah matang.

*Kelima*, baik UU No. 3/1999 maupun UU No. 12/1999 menjamin adanya keadilan dalam pemilu. Tetapi pengalaman dalam Pemilu 1999 yang lalu menunjukkan bahwa masih terdapat kecurangan yang dilakukan oleh beberapa parpol peserta pemilu.<sup>9</sup> Karena itu, UU No. 12/2003 yang dalam semangatnya memberikan jaminan keadilan bagi semua individu yang terlibat di dalam pemilu belum tentu dalam implementasinya tidak menimbulkan kecurangan. Apalagi, KPU sebagai penyelenggara pemilu telah terbukti

---

<sup>7</sup> Lihat, Pasal 7 UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum.

<sup>8</sup> Lihat pasal 13 UU No. 12/2003.

---

<sup>9</sup> Mengenai hal ini, lihat hasil laporan Pemilu 1999 yang diterbitkan oleh KPU.



melakukan pelanggaran aturan main yang ditetapkan oleh KPU sendiri. Ke- luarnya Radiogram KPU pusat kepada KPU daerah beberapa waktu yang lalu, yang membolehkan pejabat struktural dan fungsional menjadi anggota KPU, mencerminkan pelanggaran Pasal 18 UU No. 12/2003 khususnya huruf (k) bahwa anggota KPU "tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri".<sup>10</sup> KPU sebagai penyelenggara sebenarnya harus mampu menjamin netralitas dan menghindari terjadinya kecurangan. Pernyataan pengunduran diri Riswanda Imawan dari posisinya sebagai salah satu anggota KPU Daerah, menandakan protes atas inkonsistensi KPU pusat dalam menjalankan tugasnya.

*Keenam*, dalam hal penyelenggaraan pemilu, UU No. 12/2003 lebih menjamin penyelenggaraan pemilu yang demokratis dibandingkan dengan UU No. 3/1999. Dalam UU No. 3/1999, pemerintah melalui lima orang wakilnya di KPU masih memiliki peluang untuk mengintervensi penyelenggaraan pemilu dan hasil-hasilnya. Bukti dari intervensi itu nampak dalam penyelenggaraan Pemilu 1999, di mana pemerintah melalui birokrasi sipil tetap memobilisasi massa untuk memilih Golkar.<sup>11</sup> Memang dampaknya sangat kecil dan hanya terjadi di daerah-daerah tertentu

seperti Papua dan Bengkulu, tetapi itu menunjukkan bahwa Pemilu 1999 masih belum dilaksanakan secara demokratis. Kecenderungan yang sama ditunjukkan juga oleh adanya anggota parpol yang menjadi anggota KPU, sehingga KPU rentan dengan konflik kepentingan parpol.<sup>12</sup> Dalam UU No.12/2003, pemerintah tidak lagi memiliki wakil di KPU karena keanggotaan KPU sudah mengalami perubahan total, dan hanya terdiri dari 11 orang yang berasal dari sektor non-pemerintah dan non-parpol. Tidak adanya keanggotaan pemerintah di KPU sedikit menjamin tidak adanya intervensi dari pemerintah terhadap KPU dalam Pemilu 2004. Begitu juga dengan konflik kepentingan politik antarpapol.

*Ketujuh*, pada tahapan pemilu, kedua UU Pemilu ini menjamin berlangsungnya penyelenggaraan tahapan pemilu dengan baik. Namun berbagai kendala teknis di lapangan telah menyebabkan pengunduran waktu pelaksanaan. Dalam tahapan pendaftaran pemilih misalnya, dalam Pemilu 1999, terjadi pengunduran waktu pendaftaran yang cukup panjang antara 1-2 bulan dan bahkan ada kasus di mana suatu daerah seperti Bengkulu dan Papua baru mendapat formulir pendaftaran pemilih satu bulan sebelum pemilu diselenggarakan. Pendaftaran Pemilih (P4B) berdasarkan UU No. 12/2003 juga diyakini akan mengalami persoalan teknis yang cukup mengganggu. Masa jeda pendaftaran dari tanggal 1-30 April 2003 hingga

---

<sup>10</sup> Selengkapnya, lihat *Kompas*, 28 April 2003. Menurut Riswanda Imawan, radiogram itu akan menyebabkan KPU Daerah hanya sebagai tempat untuk mencari jabatan bagi pejabat struktural dan pegawai negeri.

<sup>11</sup> Lihat Laporan KPU 1999.

---

<sup>12</sup> Ada sekitar 27 parpol yang ikut Pemilu 1999 dan menyatakan penolakan terhadap hasil pemilu itu, karena dianggap belum jujur dan tidak demokratis.



tanggal 28 April 2003 petugas pendaftaran ternyata masih belum selesai mendaftar pemilih (*Kompas*, 28 April 2003).

*Kedelapan*, menyangkut mekanisme pendaftaran pemilih, dalam Pemilu 1999 pendaftaran pemilih dilakukan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang nota bene adalah anggota parpol dan wakil pemerintah, sehingga memiliki peluang untuk mempengaruhi pemilih. Dalam UU Pemilu 2003, peluang itu sangat kecil karena pendaftaran pemilih dilakukan oleh KPU sendiri bekerja sama dengan BPS yang keanggotaannya sangat netral dari kepentingan politik dan intervensi pemerintah. Dengan begitu, peluang terjadinya intimidasi dan pemilih dipengaruhi oleh parpol tertentu sangat kecil.

*Kesembilan*, menyangkut sistem pemilu, Pemilu 2004 akan dijalankan secara berbeda sekali dengan Pemilu 1999. Hal ini terjadi karena UU No. 12/2003 memiliki sistem yang berbeda dengan UU No. 3/1999. Jika dalam UU No. 3/1999 sistem pemilu menggunakan sistem proporsional stelsel terdaftar, maka dalam UU No. 12/2003 digunakan sistem proporsional daftar terbuka dan sistem distrik berwakil banyak. Perbedaannya adalah bahwa dalam sistem proporsional stelsel terdaftar, kewenangan untuk menentukan caleg DPR dan DPRD ada pada pemimpin parpol dan daftar caleg jadi ditetapkan berdasarkan nomor urutan yang dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Pengurus Pusat Parpol. Dalam sistem proporsional daftar terbuka, daftar caleg jadi tidak ditentukan oleh parpol, tetapi diseleksi sendiri oleh pemilih. Contohnya jika

dalam daftar urutan caleg parpol si Polan di urutan 60, tetapi dia memenangkan suatu daerah pemilihan, maka secara otomatis si Polan akan menjadi caleg jadi. Sedangkan dalam sistem distrik berwakil banyak, peluang bagi anggota perseorangan untuk menjadi anggota DPD sangat tergantung dari pemilihan pemilih yang dilakukan secara langsung. Perubahan sistem ini mengubah paradigma pemilih yang selama ini "memilih kucing dalam karung". Mereka sama sekali tidak mengenal wakilnya berkualitas atau tidak, karena yang mengangkat caleg adalah parpol, dan dalam pemilu pemilih disuruh memilih parpol, bukan orangnya.

*Kesepuluh*, jika dalam UU No. 3/1999 tidak diatur tentang kontrol dan keseimbangan pemberitaan media massa, maka dalam UU No. 12/2003, khususnya dalam pasal 73, fungsi dan peran media cetak dan elektornik diatur secara tegas. Media cetak dan elektronik merupakan ruang yang bisa digunakan oleh parpol untuk menyampaikan tema dan materi kampanye mereka. Jika di masa lalu, terutama dalam Pemilu 7 Juni 1999, RRI dan TVRI merupakan instrumen utama Partai Golkar dalam menyampaikan program dan materi kampanye pemilu, maka dalam Pemilu 2004 semua parpol diberikan kesempatan yang sama dan seimbang. Namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya kecurangan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah untuk mengintervensi media massa tersebut demi kepentingan parpol tertentu.

*Kesebelas*, berkaitan dengan netralitas TNI, Polri dan PNS, UU No. 12/



2003 sedikit menjamin netralitas ketiganya, sama halnya dengan UU No. 3/1999. Kedua UU ini mengatur tentang hak yang terbatas yang dimiliki oleh perangkat negara tersebut. Pasal 30 UU No. 3/1999 mengatur tentang hak tidak memilih bagi ABRI (TNI/Polri). Dalam UU 12/2003 pun diatur tentang hal yang sama. Pasal 145 UU No. 12/2003 mengatakan bahwa TNI/Polri tidak memiliki hak untuk memilih, sementara PNS memiliki hak untuk memilih tetapi tidak memiliki hak untuk dipilih. Dengan begitu, Pemilu 2004 dapat dikatakan akan berjalan secara demokratis, jujur, dan berlangsung secara transparan. Jika dibandingkan dengan tiga jalur utama yang digunakan oleh Orba dalam pemilu-pemilu yang lalu, dapat dikatakan bahwa hubungan klientelis dan patronase yang digunakan untuk mempengaruhi memilih dalam pemilu mendatang tidak banyak berfungsi. Tetapi pengalaman dalam Pemilu 1999, Partai Golkar tetap memanfaatkan pola seperti ini, sehingga mengurangi netralitas TNI, Polri dan PNS (Kadir, 1999: 189).

*Keduabelas*, berkaitan dengan pengawasan pemilu, pemilu baru dikatakan dilaksanakan secara jujur dan adil apabila dipantau dan diawasi secara ketat oleh badan pengawas pemilu yang independen. Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan pemilu, UU No. 3/1999 mengatur tentang pembentukan panitia pengawas yang keanggotaannya ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung untuk tingkat pusat, ketua pengadilan tinggi untuk tingkat provinsi dan ketua pengadilan negeri untuk tingkat kabu-

paten/kota dan kecamatan. Tugas utama panitia pengawas pemilu adalah mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum (pasal, 24, 25 dan 26). Sementara dalam UU No. 12/2003 juga diatur tentang badan pengawas pemilu dan badan ini bertanggung jawab kepada KPU untuk tingkat nasional, dengan tugas mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan oleh instansi yang berwenang (Pasal, 120, 121, 122) dengan keanggotaan sebanyak-banyaknya sembilan orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, Kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Dengan adanya badan pengawas pemilu ini, maka diharapkan bahwa dalam Pemilu 2004, kecurangan dan manipulasi yang dilakukan oleh parpol sedikit berkurang. Pengalaman dalam Pemilu 1999, pengawas pemilu masih menemukan tindakan kecurangan yang dilakukan oleh parpol, tetapi karena mereka tidak memiliki kewenangan untuk menindak parpol yang curang, maka proses hukum atas kecurangan tersebut tidak berjalan dengan baik dan bahkan beberapa parpol seperti PRD menyatakan penolakan mereka terhadap hasil pemilu itu.



## TEROBOSAN SEJARAH PEMILU

UU No. 3/1999 maupun UU No. 12/2003 dapat dikatakan sebagai lompatan sejarah awal konsolidasi demokrasi di Indonesia secara legal formal atau konstitusional pasca Orba. Jika dibandingkan dengan UU No. 3/1999 yang masih mengalami banyak keterbatasan dan kekurangan, UU No. 12/2003 sudah sedikit menjamin pelaksanaan Pemilu 2004 yang demokratis. UU ini mampu menjamin fase pelantikan demokrasi setelah kita melalui fase transisional yang penuh dengan ketidakpastian politik. Pemilu pasca 2004 diharapkan akan menjadi momentum fase konsolidasi demokrasi, terutama bagaimana negeri ini akan bergerak terus ke demokrasi yang mapan. Tentu saja hal itu dapat dilakukan dengan secara serius membuat UU Pemilu baru yang memberikan ruang yang lebar bagi pembangunan partisipasi politik rakyat. Hanya dengan itu, pemilu dapat dimaknai sebagai arena kompetisi individu yang berbakat menjadi pemimpin.

Berikut ini merupakan rangkuman pembangunan partisipasi politik yang terlembaga (diatur oleh UU No.12/2003): (1) rakyat tetap memiliki hak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD Kabupaten/Kota, ditambah dengan hak untuk memilih anggota DPD; (2) rakyat yang tidak termasuk anggota parpol memiliki hak untuk dipilih menjadi anggota DPD, sesuatu yang sifatnya sangat baru dalam pemilu di Indonesia; (3) telah terjadi perubahan sistem pemilu dari sebelumnya yang hanya menggunakan sistem proporsional stel-

sel terdaftar menjadi sistem kombinasi proporsional daftar terbuka dengan sistem distrik berwakil banyak; (4) media cetak dan elektronik sudah diberikan ruang yang luas untuk memberikan berita dan menyampaikan materi kampanye bagi parpol; (5) netralitas TNI, Polri dan PNS dijamin, tetapi implementasinya di lapangan masih perlu dikritisi, mengingat selama ini ketiga organ negara itu telah menggunakan kepentingan politik mereka semata-mata untuk kepentingan politik Golkar; (6) pemantau pemilu dari sektor Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Perguruan Tinggi, sudah diberikan ruang yang lebar dengan harapan bahwa kedua institusi independen ini dapat menjalankan perannya secara maksimal; (7) baru kali ini dibentuk Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang bertanggung jawab kepada KPU, sehingga dengan demikian kecurangan dan perlakuan tidak adil di dalam Pemilu 2004 bisa dikontrol dan dikendalikan dengan baik.

Ke depan, perubahan tersebut harus disertai oleh kebijakan politik untuk mengakomodasi hak politik rakyat secara luas terutama dalam:

1. Membuat kebijakan politik yang memberikan hak yang sama kepada rakyat yang tidak termasuk dalam parpol untuk dipilih menjadi anggota DPR/DPRD. Selama ini, hak ini dimonopoli oleh partai politik.
2. Diperlukan adanya lembaga pengontrol baru, terutama terhadap kinerja KPU yang selama ini cenderung bertindak seenaknya. Dalam hal rekrutmen anggota KPU, KPU yang



sekarang cenderung mengabaikan ketentuan legal formal sebagaimana yang diatur oleh UU No. 12/2003. KPU juga perlu dikontrol dalam hal penggunaan anggaran pemilu yang membengkak, untuk apa saja anggaran itu digunakan dan dari mana saja sumber-sumbernya.

3. KPU harus konsisten dengan batas waktu pendaftaran pemilih yang telah mereka tentukan. Jika tidak, maka yang terjadi adalah proses kompromi dan tarik ulur waktu pendaftaran pemilih.
4. Dalam pembuatan UU Pemilu, diperlukan keterlibatan rakyat yang lebih luas, khususnya dalam hal artikulasi, agregasi dan sosialisasi UU Pemilu, sehingga UU Pemilu yang ada tidak didominasi oleh kepentingan parpol. Selama ini produk UU Pemilu lebih mewarnai kepentingan parpol ketimbang mengakomodasi kepentingan rakyat. Harapan kita, setelah Pemilu 2004, terjadi perubahan mendasar atau yang disebut sebagai "piramida terbalik" di mana hak-hak politik rakyat mendominasi kebijakan politik dan produk-produk perundang-undangan pemilu, ketimbang hak-hak politik parpol yang selama ini sangat menonjol.

## KEPUSTAKAAN

- Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Yayasan Obor).
- \_\_\_\_\_. 1999. "Hak Asasi Manusia dalam Dimensi Global", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 10.
- Cahyono, Cheppy Hari. 1988. *Ideologi Politik* (Yogyakarta: Hanindita).
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory* (Mass.: Massachusetts Institute of Tehnology Press).
- Coleman and Rosberg. 1964. *Political Parties and National Integration in Tropicana Africa* (Berkeley, Los Angeles: University of California Press).
- Duverger, Maurice. 1996. *Sosiologi Politik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada).
- Feulner, Frank. 2001. "Consolidating Democracy In Indonesia: Contributions of Civil Society and State", *Working Paper, UNSFIR*, Oktober.
- Huntington, Samuel P. 1991. *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press).
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.
- Klingemann, Hans-Dieter, dkk. 2000. *Partai, Kebijakan dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Liddle, William. 1992. "Pemilu-pemilu Orba" (Jakarta: Gramedia).
- McClosky, Herbert. 1972. "Political Participation", dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2nd Edition (New York: The Macmillan Company and the Free Press).
- Nie, Norman H. and Sidney Verba. n.d. "Political Participation" dalam Fred I. Grenstein and Nelson W. Polsky (eds.), *Handbook of Political Science* (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company).
- O'Donnell. 1973. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, CA: IIS UC Berkeley).
- Sanit, Arbi. 1998. *Reformasi Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Sjamsuddin, Nazaruddin. 1990. "Dimensi-dimensi Vertikal dan Horizontal dalam Integrasi Politik", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 8.
- Widyanto, Paulus. 1992. "Osa Maliki dan Tragedi PNI-Konflik Interen Pra dan Pasca 1965", *Prisma*, Edisi Khusus 20 Tahun Prisma.



## LAMPIRAN

**PERBANDINGAN TINGKAT PARTISIPASI POLITIK RAKYAT  
BERDASARKAN UU NO. 3/1999 DAN UU NO. 12/2003**

No.	Butir-butir Partisipasi Politik	UU No. 3/1999	UU No. 12/2003
1.	Ruang Partisipasi	Memilih anggota DPR/MPR, DPRD tingkat I dan DPRD tingkat II (pasal 1).	Memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden dan DPRD Kabupaten/Kota (pasal 3).
2.	Kontestan/Peserta	Ada 48 parpol yang dinyatakan berhak mengikuti pemilu. Parpol peserta pemilu ini merupakan hasil saringan dari 141 parpol yang terdaftar di Departemen Kehakiman (pasal 39 dan 41 ayat 2).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada sekitar 237 Parpol yang sudah masuk ke Departemen Kehakiman dan HAM. Dari jumlah itu, belum ada parpol yang sudah dinyatakan lolos hasil verifikasi (pasal 7, 8, 9 dan 10).</li> <li>• Anggota perseorangan untuk DPD (pasal 3 dan 11).</li> </ul>
3.	Hak Politik Warga Negara (hak untuk memilih dan dipilih)	Warga negara yang tidak termasuk menjadi anggota parpol hanya memiliki hak untuk memilih anggota DPR/MPR yang dicalonkan oleh parpol melalui sistem proporsional stelsel terdaftar dan tidak memiliki hak untuk dipilih (pasal 28 dan 29). Pemilihan presiden dilakukan oleh DPR/MPR yang nota bene merupakan kewenangan parpol.	Warga negara yang tidak menjadi anggota parpol memiliki hak untuk dipilih melalui DPD. Hak untuk dipilih menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan kewenangan parpol melalui sistem proporsional calon terbuka (pasal 3, 13 dan 14).
4.	Persamaan Hak (antara parpol dan non-parpol)	Anggota parpol memiliki hak istimewa untuk dicalonkan dan dipilih di dalam pemilu. Hak untuk dipilih menjadi presiden menjadi monopoli anggota parpol (pasal 40 dan 41).	Anggota parpol memiliki hak istimewa yang terbatas. Peluang anggota parpol untuk dipilih menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota masih sangat besar dan sedikit peluang untuk menjadi anggota DPD karena harus bersaing dengan calon perseorangan dari non-parpol (pasal 7, 8, 9, 10 dan 11). Hak untuk dipilih menjadi presiden masih menunggu RUU tentang pemilihan presiden.



5.	Keadilan	Pemilu diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil dengan mengadakan pemungutan suara secara langsung, umum dan rahasia (pasal 1).	Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (pasal 2).
6.	Kesetaraan	Tidak ada kesetaraan antara anggota parpol dan non-parpol. Hanya anggota parpol yang memiliki hak untuk dipilih menjadi anggota DPR/MPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota serta pemilihan presiden (pasal 41).	Masih tidak terdapat kesetaraan, khususnya dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota (pasal 7). Partai politik memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak untuk menetapkan calon anggota legislatifnya.
7.	Penyelenggara	Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dibentuk dengan Keppres No. 77/M/1999. Keanggotaannya terdiri dari lima wakil pemerintah dan 48 wakil parpol peserta pemilu yang ditunjuk oleh masing-masing parpol (pasal 8, 9, 10 dan 11).	Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dibentuk dengan Keppres No. 70/2001. Keanggotaannya terdiri dari 11 orang non-pemerintah dan non-parpol (kebanyakan akademisi). Perekrutan anggota melewati <i>fit and proper test</i> oleh DPR (pasal 15, 16, 17, 18 dan 19).
8.	Tahapan Pemilu	Ada tujuh tahapan pemilu yang ditetapkan, antara lain: (1) pendaftaran dan penelitian parpol peserta pemilu serta penentuan nomor urutnya; (2) pendaftaran pemilih; (3) pencalonan anggota DPR, DPRD I dan DPRD II; (4) kampanye pemilu; (5) pemungutan suara dan penghitungan suara di tempat pemungutan suara (TPS); (6) penetapan hasil pemilu anggota DPR, DPRD I/II; dan (7) pengucapan sumpah atau janji anggota.	Ada tujuh tahap yang ditetapkan, antara lain: (1) pendaftaran pemilih dan pendaftaran penduduk berkelanjutan (P4B) yang dimulai 1 April 2003; (2) pemetaan daerah pemilihan dan penetapan jumlah kursi DPR dan DPRD; (3) pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (4) pendaftaran, verifikasi dan penetapan parpol peserta pemilu; (5) pengumuman calon anggota legislatif; (6) kampanye parpol; (7) pemungutan suara pada 5 April 2004.
9.	Mekanisme Pendaftaran Pemilih	Pendaftaran dilakukan oleh panitia pendaftaran pemilih (Pantarlih) dan dibantu oleh petugas Pantarlih (biasanya melibatkan ketua RT).	Pendaftaran dilakukan oleh petugas yang dikoordinasi oleh KPU bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Dalam Negeri, dan pemerintah daerah dalam paket pendaftaran pemilih dan



			pendataan penduduk berkelanjutan (P4B). Pelaksanaan pengambilan data dilakukan oleh pencatat yang direkrut oleh BPS.
10.	Waktu Pendaftaran Pemilih	Secara formal, KPU menetapkan waktu pendaftaran selama sebulan. Dalam kenyataannya, masih ada daerah yang belum menerima formulir pendaftaran meskipun waktu pendaftaran telah habis. KPU memutuskan untuk memperpanjang waktu pendaftaran di Timtim, Aceh, Maluku dan Papua.	Secara formal, KPU menetapkan waktu pendaftaran pemilih dari 1 April hingga 30 April 2003. Tetapi sampai dengan minggu ketiga pelaksanaan P4B, ternyata penduduk yang terdaftar baru mencapai 50-60 persen. KPU akhirnya memperpanjang masa pendaftaran hingga akhir Mei 2003.
11.	Sistem Pemilu	Proporsional dengan stelsel terdaftar (pasal 1 ayat 7).	Proporsional dengan daftar calon terbuka dan distrik berwakil banyak (pasal 6).
12.	Kontrol dan Pemberitaan yang Seimbang dari Media Massa	Tidak dijamin, karena tidak diatur di dalam UU ini.	Media cetak dan elektronik memberikan kesempatan kepada peserta pemilu untuk memberikan materi dan tema pemilu (pasal 73).
13.	Netralitas TNI, Polri dan PNS	Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) tidak memiliki hak memilih dan dipilih (pasal 30 dan 42). PNS memiliki hak untuk memilih dan dipilih (tidak diatur secara rinci dalam UU ini).	Baik TNI, Polri maupun PNS bersifat netral. TNI dan Polri tidak memiliki hak memilih (pasal 145). PNS memiliki hak untuk memilih, tetapi tidak memiliki hak untuk dipilih (tidak diatur di dalam UU ini).
14.	Pemantau Pemilu	Lembaga pemantauan dari luar negeri dapat melakukan pemantauan pemilu dengan mendaftarkan diri ke KPU dan tata cara pemantauannya ditentukan oleh KPU (pasal 27).	Pemantau pemilu terdiri dari lembaga swadaya masyarakat, badan hukum dan perwakilan pemerintah luar negeri. Pemantau dari dalam dan luar negeri harus mendaftarkan diri ke KPU. Pemantau dituntut bersifat independen, memiliki sumber dana yang jelas, dan memperoleh akreditasi dari KPU (pasal 135 dan 136).



15.	Pengawasan Pemilu	Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan pemilu, dibentuk panitia pengawas yang keanggotaannya ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung untuk tingkat pusat, ketua pengadilan tinggi untuk tingkat provinsi dan ketua pengadilan negeri untuk tingkat kabupaten/kota dan kecamatan. Tugas utama panitia pengawas pemilu adalah mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum (pasal 24, 25 dan 26).	Untuk melakukan pengawasan pemilu, dibentuk panitia pengawas pemilu yang bertanggung jawab kepada KPU untuk tingkat nasional, dengan tugas mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan oleh instansi yang berwenang (pasal 120, 121, 122) dengan keanggotaan sebanyak-banyaknya 9 orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, jaksa, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers.
16.	Penanggung Jawab Pemilu	Presiden merupakan penanggung jawab utama jalannya pemilu di tingkat nasional (pasal 8).	KPU merupakan penanggung jawab pemilu (pasal 15).

Sumber: Diolah dari berbagai penerbitan.



# Kelembagaan Kependudukan Era Otonomi Daerah\*

Prijono Tjiptoherijanto

*Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia memberikan pelajaran bahwa pembangunan yang mengejar pertumbuhan dan dilakukan tanpa melihat kondisi dan potensi penduduk tidak akan bisa berkesinambungan. Ketidakpedulian terhadap isu pembangunan berwawasan kependudukan akan menyebabkan Indonesia kembali menghadapi situasi krisis yang sama pada beberapa tahun mendatang. Perhatian terhadap masalah kependudukan harus dilakukan dengan mengutamakan pengembangan pembangunan berwawasan kependudukan. Oleh karena itu di era otonomi daerah, dengan mengintegrasikan ke dalam berbagai sektor, terutama yang berkaitan dengan sektor EKUIN dan didukung pengendalian pertumbuhan penduduk, pengaturan persebaran dan mobilitas penduduk serta peningkatan kualitas penduduk dengan sistem administrasi dan informasi kependudukan, niscaya pembangunan kependudukan akan lebih berhasil.*

## PENDAHULUAN

**A**DA beberapa prinsip yang harus diingat untuk mengembangkan kelembagaan dalam sistem birokrasi yang baik. *Pertama*, kelembagaan harus dibentuk mengikuti kewenangan yang ada dan bukan sebaliknya, kewenangan dikembangkan berdasarkan kelembagaan yang tersedia. *Kedua*, kewenangan yang ada bukan berarti harus diikuti dengan pembentukan suatu kelembagaan yang utuh, namun perlu dikaji dengan saksama bentuk kelembagaan yang sesuai untuk melaksanakan kewenangan tersebut. *Ketiga*, dalam birokrasi modern

berlaku prinsip efisiensi yaitu jumlah lembaga. Pemerintah diupayakan "se-ramping" mungkin. Prinsip efisiensi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa tidak seluruh masalah harus diurus oleh pemerintah serta pemerintah lebih berperan sebagai "pengarah" daripada "pelaksana". Oleh karena itu, pembahasan kelembagaan kependudukan dalam era otonomi harus selalu berada dalam konteks ketiga prinsip di atas.

Pembahasan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. *Pertama*, peran kependudukan dalam pembangunan nasional. Pada bagian ini ditelaah seberapa jauh sebenarnya pembangunan berwawasan kependudukan berpengaruh pada pembangunan nasional, serta apa yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan pembangunan berwawasan kependudukan. Bagian *kedua* adalah

---

\* Revisi dari makalah yang disampaikan pada Seminar Sehari dengan tema: "Pengembangan Kebijakan Kependudukan Era Otonomi Daerah Propinsi DKI Jakarta", Jakarta, 6 Juni 2002.



kilas balik untuk melihat bagaimana pandangan pemerintah Indonesia selama ini dalam melihat pembangunan kependudukan dalam konteks pembangunan nasional. Pada bagian ini juga akan dibahas berbagai perubahan kelembagaan kependudukan di Indonesia dan latar belakangnya. Bagian *ketiga* adalah pembahasan tentang ke mana arah pembangunan nasional ke depan dan bagaimana kaitannya dengan pembangunan kependudukan. Pada bagian ini juga dibahas bagaimana kiranya bentuk kelembagaan kependudukan pada masa mendatang dikaitkan dengan arah pembangunan nasional.

## DIMENSI KEPENDUDUKAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Dimensi kependudukan dalam pembangunan nasional dapat dilihat dalam dua sisi, yaitu: (1) bagaimana mengintegrasikan aspek kependudukan dalam perencanaan pembangunan nasional; dan (2) pembangunan kependudukan itu sendiri. Sisi *pertama* merupakan penjabaran dari pembangunan berwawasan kependudukan. Secara sederhana pembangunan berwawasan kependudukan merujuk pada konsep agar perencanaan pembangunan (baca: pembangunan ekonomi) memperhatikan dinamika kependudukan yang ada. Sisi *kedua* merujuk pada bagaimana membangun penduduk itu sendiri agar dapat menjadi pelaku-pelaku pembangunan yang handal. Dalam hal ini bagaimana mengendalikan pertumbuhan penduduk, mengarahkan mobilitas penduduk, meningkatkan kualitas penduduk dan didukung dengan sistem

informasi kependudukan yang menunjang tujuan pembangunan tersebut.

Ada beberapa alasan yang melandasi pemikiran bahwa kependudukan merupakan isu yang sangat strategis dalam kerangka pembangunan nasional, antara lain adalah:

- Kependudukan, atau dalam hal ini adalah penduduk, merupakan pusat dari seluruh kebijakan dan program pembangunan yang dilakukan. Dalam GBHN dengan jelas dikemukakan bahwa penduduk adalah *subjek* dan *objek* pembangunan. Sebagai subjek pembangunan maka penduduk harus dibina dan dikembangkan sehingga mampu menjadi penggerak pembangunan. Sebaliknya, pembangunan juga harus dapat dinikmati oleh penduduk yang bersangkutan. Dengan demikian jelas bahwa pembangunan harus dikembangkan dengan memperhitungkan kemampuan penduduk, agar seluruh penduduk dapat berpartisipasi aktif dalam dinamika pembangunan tersebut. Sebaliknya, pembangunan tersebut baru dapat dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang luas.
- Keadaan atau kondisi kependudukan yang ada sangat mempengaruhi dinamika pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah. Jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan kualitas penduduk yang memadai, akan merupakan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan tingkat kualitas yang rendah, menjadikan pen-



duduk tersebut hanya sebagai beban bagi pembangunan nasional. Iskandar (1974) memperkirakan bahwa tanpa adanya program pengendalian pertumbuhan penduduk, maka jumlah penduduk Indonesia pada tahun 1995 akan berjumlah 237 juta jiwa. Kenyataannya jumlah penduduk pada tahun tersebut adalah sekitar 194 juta jiwa. Dengan demikian program pengendalian pertumbuhan penduduk telah berhasil melakukan *saving* untuk berbagai pengeluaran bagi sekitar 43 juta jiwa penduduk Indonesia. Pengeluaran tersebut dialihkan kepada program lain yang bermanfaat untuk peningkatan kualitas penduduk seperti kesehatan atau pendidikan.

- Dampak perubahan dinamika kependudukan baru akan terasa dalam jangka yang panjang. Oleh karena itu, seringkali peran penting penduduk dalam pembangunan terabaikan. Sebagai contoh, beberapa ahli kesehatan memperkirakan bahwa krisis ekonomi dewasa ini akan memberikan dampak negatif terhadap kesehatan seseorang pada 25 tahun ke depan atau satu generasi. Dengan demikian, dapat dibayangkan bagaimana kondisi sumber daya manusia Indonesia pada generasi mendatang, yaitu 25 tahun setelah tahun 2003. Demikian pula, hasil program keluarga berencana yang dikembangkan selama 30 tahun yang lalu (1968), baru dapat dinikmati dalam beberapa tahun terakhir ini. Dengan demikian, tidak diindahkannya dimensi kependudukan dalam kerang-

ka pembangunan nasional sama artinya dengan "menyengsarakan" generasi berikutnya.

Bagaimana dengan kondisi di Indonesia? Slogan pembangunan berwawasan kependudukan sudah lama didengar dalam bentuk atau format lain. Sudah lama didengung-dengungkan mengenai penduduk sebagai subjek dan objek pembangunan; atau slogan mengenai pembangunan manusia Indonesia seutuhnya; atau pembangunan bagi setiap rakyat. Konsep *pembangunan manusia seutuhnya*, yang tidak lain adalah konsep *pembangunan kependudukan*, mulai diterapkan dalam perencanaan pembangunan Indonesia yang sistematis dan terarah sejak Repelita I pada tahun 1968. Namun sedemikian jauh, walaupun pada tataran kebijakan telah secara sungguh-sungguh mengembangkan konsep pembangunan yang berwawasan kependudukan, pemerintah nampaknya belum dapat secara optimal mengimplementasikan dan mengintegrasikan kebijakan tersebut dalam berbagai program sektoral.<sup>1</sup> Banyak sekali hambatan dalam mengimplementasikan pembangunan berwawasan kependudukan.

---

<sup>1</sup>Sejauh ini walaupun disebutkan dalam GBHN bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan sumber daya manusia seiring dengan pembangunan ekonomi, namun dalam kenyataannya pembangunan nasional masih terlalu terfokus pada pembangunan ekonomi. Di samping itu, nampak jelas bahwa pemilihan sasaran pembangunan ekonomi, khususnya pengembangan industri, dalam banyak kasus tidak memperhatikan dan memperhitungkan kondisi kependudukan yang ada.



Mengapa selama ini Indonesia kurang serius dalam menangani pembangunan berwawasan kependudukan? Hal ini tidak lain karena keinginan pemerintah untuk mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang harus senantiasa tinggi. Pertumbuhan ekonomi menjadi satu-satunya ukuran keberhasilan pembangunan nasional. Walaupun Indonesia memiliki wawasan triologi pembangunan, yaitu pertumbuhan, pemerataan, dan stabilitas, namun pada kenyataannya pertumbuhan senantiasa mendominasi strategi pembangunan nasional.

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan tanpa melihat potensi penduduk yang ada nyatanya tidak berlangsung secara berkesinambungan. Jika dikaitkan dengan krisis ekonomi dewasa ini, terjadinya krisis tersebut tidak lepas dari kebijakan ekonomi yang kurang mengindahkan dimensi kependudukan. Strategi ekonomi makro yang tidak dilandasi pada situasi/kondisi ataupun potensi kependudukan yang ada menyebabkan pembangunan ekonomi tersebut menjadi sangat rentan terhadap perubahan. Selama ini, belum ada strategi pembangunan yang berorientasi serius pada aspek kependudukan.

## BEBERAPA PERSYARATAN DALAM IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN BERWAWASAN KEPENDUDUKAN

Pembangunan berwawasan kependudukan menuntut pada strategi pembangunan yang bersifat *bottom-up plann-*

*ing*. Melalui pendekatan ini, tujuan utama seluruh proses pembangunan adalah lebih pemeratakan kesejahteraan penduduk daripada mementingkan laju pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pendekatan *bottom-up* berupaya mengoptimalkan penyebaran sumber daya yang dimiliki dan potensial ke seluruh wilayah serta membangun sesuai dengan potensi dan masalah khusus yang dihadapi oleh daerah masing-masing.

Ketimpangan tingkat pembangunan antardaerah menyebabkan penduduk terdorong atau tertarik untuk melakukan pergerakan dari satu daerah ke daerah lainnya. Oleh karena itu, pembangunan daerah perlu diarahkan untuk lebih mengembangkan dan menyerasikan laju pertumbuhan antardaerah, antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan, serta mampu membuka daerah terisolasi dan mempercepat pembangunan kawasan yang tertinggal seperti Kawasan Timur Indonesia (KTI). Sebagai contoh, adanya mobilitas penduduk dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan mencerminkan perbedaan pertumbuhan dan ketidakmerataan fasilitas pembangunan antara daerah perdesaan dan daerah perkotaan. Selama masih terdapat perbedaan tersebut, mobilitas penduduk akan terus berlangsung. Apalagi telah menjadi kenyataan yang secara umum diketahui bahwa pada beberapa negara berkembang, konsentrasi investasi dan sumber daya pada umumnya berada di daerah perkotaan.

Kenyataan tersebut semakin diperburuk karena perencanaan pembangu-



an di negara-negara berkembang lebih didominasi oleh pendekatan "dari atas". Strategi pembangunan semacam ini didasarkan pada tujuan utama dari pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, proses pembangunan terutama dipusatkan pada sektor industri di daerah perkotaan, menekankan pada kegiatan ekonomi padat modal dan teknologi tinggi. Perluasan industri cenderung diikuti dengan kebijakan substitusi impor dalam rangka meningkatkan kemandirian ekonomi nasional.

Saat ini banyak pemerintah di negara-negara berkembang mengikuti aliran *bottom-up planning* dengan maksud lebih menyeimbangkan pelaksanaan pembangunan, dalam arti memanfaatkan ruang dan sumber daya secara lebih efisien. Pendekatan *bottom-up* mengisyaratkan kebebasan daerah atau wilayah untuk merencanakan pembangunan sendiri sesuai dengan keperluan dan keadaan daerah masing-masing. Oleh karena itu, otonomi yang seluas-luasnya perlu diberikan kepada masing-masing daerah agar mampu mengatur dan menjalankan berbagai kebijakan yang dirumuskan sendiri guna peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah atau kawasan yang bersangkutan. Melalui otonomi daerah, yang berarti adalah desentralisasi pembangunan, maka laju pertumbuhan antardaerah akan semakin seimbang dan serasi, sehingga pelaksanaan pembangunan nasional serta pembagian hasil-hasilnya semakin merata di seluruh Indonesia.

Beberapa kata kunci yang perlu diberikan penekanan pada pembangun-

an daerah adalah: (1) pembangunan daerah disesuaikan dengan prioritas dan potensi masing-masing daerah; dan (2) adanya keseimbangan pembangunan antardaerah. Kata kunci *pertama* mengandung makna pada kesadaran pemerintah untuk melakukan desentralisasi pembangunan terutama berkaitan dengan beberapa sektor pembangunan yang dipandang sudah mampu dilaksanakan di daerah masing-masing. Berarti pengambilan keputusan pembangunan berada pada tingkat daerah.

Kata kunci *kedua* mengandung makna adanya kenyataan bahwa masing-masing daerah memiliki potensi baik alam, sumber daya manusia, maupun kondisi geografis yang berbeda-beda, yang menyebabkan ada daerah yang memiliki potensi untuk berkembang secara cepat dan sebaliknya ada daerah yang kurang dapat berkembang karena berbagai keterbatasan yang dimilikinya. Adanya perbedaan potensi antardaerah ini menyebabkan peran pemerintah pusat sebagai "pengatur kebijakan pembangunan nasional" tetap diperlukan agar timbul keselarasan, keseimbangan dan keserasian perkembangan semua daerah, baik yang memiliki potensi yang berlebihan maupun yang kurang memiliki potensi. Dengan demikian, melalui otonomi dalam pengaturan pendapatan, sistem pajak, keamanan warga, sistem perbankan dan berbagai pengaturan lain yang diputuskan daerah sendiri, pembangunan setempat dapat dijalankan.

Demikian pula diupayakan tersedianya data kependudukan yang mema-



dai untuk keperluan perencanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan. Data ini diperlukan baik untuk pembangunan kependudukan maupun pembangunan nasional pada umumnya melalui administrasi, pencatatan, dan statistik penduduk dalam rangka penyempurnaan sistem informasi kependudukan. Penyempurnaan sistem informasi kependudukan diupayakan melalui: (a) peningkatan kesamaan persepsi antar-sektor terkait dalam penggunaan standar data dan informasi yang menjadi acuan dalam perencanaan pembangunan yang berwawasan kependudukan dan keluarga; (b) peningkatan pema-syarakatan kesepakatan istilah-istilah dalam bidang kependudukan dan keluarga, baik yang menyangkut pengendalian kuantitas, peningkatan kualitas, dan pengarahan mobilitasnya; dan (c) peningkatan pengembangan kerja sama kelembagaan dan pembinaan pusat-pusat penelitian dan pengkajian kependudukan yang dikelola oleh perguruan tinggi, maupun lembaga swadaya dan organisasi masyarakat, sebagai penganalisis data kependudukan.

Nampaknya ketidakberhasilan Indonesia dalam mengimplementasikan pembangunan berwawasan kependudukan di samping disebabkan oleh beberapa faktor yang telah disebutkan terdahulu (strategi pembangunan yang lebih menekankan pada aspek pertumbuhan ekonomi), juga terkait dengan sistem pemerintahan yang sentralistis selama ini. Hampir seluruh kebijakan "dikendalikan" dari pusat dengan sedikit sekali perhatian terhadap perbedaan kondisi pada masing-masing wilayah.

## KILAS BALIK PEMBANGUNAN KEPENDUDUKAN DI INDONESIA

Sebagaimana dikemukakan terdahulu, keterkaitan antara kependudukan dan pembangunan harus dilihat dalam dua dimensi, yaitu: (1) bagaimana membangun penduduk agar menjadi sumber daya manusia yang handal, atau dikenal dengan istilah pembangunan kependudukan; dan (2) bagaimana mengintegrasikan isu kependudukan ke dalam *mainstream* pembangunan nasional atau mengembangkan pembangunan berwawasan kependudukan.

Keterkaitan tersebut juga harus dilihat pada tataran kebijakan dan implementasi. Pada tataran kebijakan, analisis diarahkan untuk melihat sampai seberapa jauh *political will* pemerintah untuk mengintegrasikan isu-isu kependudukan dalam kebijakan pembangunan nasional. Selanjutnya pada tataran implementasi, dapat dilihat seberapa jauh kebijakan tersebut diimplementasikan dalam program-program sektoral.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Dengan demikian nampak jelas bahwa pada tataran kebijakan, pembangunan kependudukan dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mengembangkan kebijakan dan program yang dapat mempengaruhi kondisi kependudukan. Program keluarga berencana adalah contoh yang paling jelas, di mana melalui program tersebut diupayakan pengendalian kelahiran penduduk menuju kondisi yang diinginkan. Sedangkan pada tataran implementasi dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mengintegrasikan isu-isu kependudukan ke dalam program pembangunan sektoral atau yang lebih dikenal di kalangan perencanaan pembangunan atau para ahli kependudukan sebagai "pembangunan berwawasan kependudukan" (*population/people oriented/centered development*).



Pemerintah sejak awal kemerdekaan sudah mulai memperhatikan aspek kependudukan dalam perencanaan pembangunan. Tentu saja implementasi dari perhatian ini disesuaikan dengan kondisi pada masa itu. Program pemindahan penduduk dari daerah padat ke daerah kurang padat, misalnya, sudah dimulai bahkan sejak sebelum kemerdekaan. Program transmigrasi yang pertama kali dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tercatat pada tahun 1951 (Tjiptoherijanto, 1997: 102).

Program transmigrasi pada awalnya lebih dilihat oleh pemerintah sebagai upaya untuk mengatasi kekurangan tenaga kerja pada daerah-daerah yang jarang penduduknya. Dalam terminologi ilmu kependudukan, model seperti ini sering disebut sebagai kebijakan perpindahan penduduk yang bersifat langsung (*direct policy*). Karena jumlah penduduk yang dipindahkan makin lama makin banyak, maka pemerintah kemudian memandang perlu mengembangkan suatu institusi yang khusus menangani masalah pemindahan penduduk tersebut. Kemudian munculah kelembagaan Transmigrasi. Kelembagaan yang mengurus transmigrasi ini mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan konsep transmigrasi yang dianut pada kurun waktu tertentu. Pada awalnya program transmigrasi dikaitkan dengan isu ketenagakerjaan dan upaya membina para transmigran agar menjadi pelaku-pelaku ekonomi di daerah tujuan dan oleh karenanya dibentuklah kelembagaan Transkopemada dan kemudian menjadi Nakertranskop. Namun seba-

gaimana dikemukakan terdahulu karena jumlah penduduk/keluarga yang perlu dipindahkan makin lama makin besar, maka dirasakan perlu adanya suatu kelembagaan khusus yang menangani masalah pemindahan ini sehingga munculah institusi Departemen Transmigrasi yang sebelumnya berbentuk Kantor Menteri Muda Transmigrasi. Pada saat ini kembali lagi menjadi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Nakertrans).

Dalam perjalanannya, program transmigrasi kemudian banyak menimbulkan pro dan kontra. Tidak sedikit analisis memperlihatkan bahwa program ini sangat tidak efisien dan kurang berdampak positif pada peningkatan kesejahteraan penduduk. Banyak pihak menyimpulkan bahwa program pengarahannya persebaran penduduk lebih baik dilakukan secara tidak langsung melalui pengaturan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi daripada mengembangkan kebijakan langsung. Di dalam institusi transmigrasi sendiri berkembang kerangka pikir tentang bagaimana mengaitkan program ini dengan pembangunan daerah. Oleh karena itulah, institusi transmigrasi kembali dikaitkan dengan pembangunan ketenagakerjaan.

Di samping aspek persebaran penduduk, pemerintah sejak awal Orde Baru mulai memperhatikan aspek pertumbuhan penduduk. Jika pada masa sebelumnya pemerintah beranggapan bahwa jumlah penduduk yang besar justru berdampak positif pada pembangunan bangsa, maka pemerintah



Orde Baru melihat bahwa dengan kondisi kualitas yang rendah jumlah penduduk yang besar justru menjadi beban pembangunan dan karenanya harus dikendalikan. Oleh karena itulah, pemerintah kemudian mengembangkan institusi Lembaga Keluarga Berencana Nasional (LKBN) dan kemudian menjadi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Perhatian terhadap aspek pengendalian pertumbuhan penduduk secara konsisten terus diberikan sampai saat ini.

Dari uraian di atas, jelas terlihat bahwa pemerintah secara konsisten telah berupaya membangun penduduk agar menjadi sumber daya manusia atau pelaku pembangunan yang handal. Secara konsisten pemerintah berupaya untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk dan mengarahkan persebaran penduduk.

Dimensi kedua dari keterkaitan antara kependudukan dan pembangunan mulai mendapatkan perhatian sejak Kabinet Pembangunan IV (1988). Berbagai analisis dan pemikiran dari mereka yang banyak menggeluti studi pembangunan mendorong pemerintah untuk mulai memperhatikan dimensi kependudukan dalam arti yang lebih luas (tidak hanya pembangunan kependudukan itu sendiri) ke dalam *mainstream* pembangunan nasional. Pada Kabinet Pembangunan IV tersebut mulai dibentuk institusi kependudukan yang tugas dan fungsinya antara lain mengembangkan kebijakan kependudukan dan mengintegrasikan kebijakan tersebut ke dalam kebijakan pembangunan nasional. Oleh karena bidang ke-

pendudukan bersifat lintas sektor, maka bentuk institusi yang dirasakan tepat untuk itu adalah Menteri Negara. Jika dilihat dalam perspektif kilas balik maka format Menteri Negara nampaknya memang merupakan format yang paling tepat untuk bidang kependudukan.

Pada masa itu, institusi Menteri Negara yang membidangi kependudukan (Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup) mengembangkan format pembangunan kependudukan di Indonesia melalui berbagai kebijakan serta berupaya merangkul berbagai pihak untuk menyebarluaskan konsep pembangunan berwawasan kependudukan. Pada waktu itu dikembangkan segitiga "Emil Salim", yaitu Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup — Pusat Studi Kependudukan — Pemerintah Daerah (BKLH). Kantor Menteri Negara KKLH lebih berfungsi sebagai pengembang kebijakan makro didukung oleh lembaga universitas (PSK) untuk kemudian diterjemahkan ke dalam program oleh pemerintah daerah (BKLH).

Format institusi kemudian mengalami perubahan pada Kabinet Pembangunan VI (1993-1998) di mana kependudukan kemudian bergabung dengan salah satu institusi implementasi pembangunan kependudukan, yaitu BKKBN. Di sini kemudian mulai timbul kerancuan di mana kebijakan kependudukan yang bersifat lintas sektor yang dihasilkan oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan seringkali kemudian langsung diimplementasikan oleh BKKBN. Pada masa itu BKKBN yang



pada awalnya berperan sebagai institusi pengendalian pertumbuhan penduduk dan peningkatan kesejahteraan keluarga mulai masuk dalam bidang persebaran penduduk (ingat program Banggasukadesa).

Dalam Kabinet Reformasi di bawah Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, institusi kependudukan kemudian sempat digabung dengan transmigrasi (Meneg. Transkep) dan malah untuk beberapa waktu muncul sebagai suatu badan yang bersifat implementasi (Baknas). Penggabungan institusi kependudukan dengan institusi implementasi dan bahkan membentuk kependudukan sebagai institusi implementasi sebenarnya mempersempit arti kependudukan itu sendiri. Pada Kabinet Gotong Royong saat ini institusi kependudukan malah tidak mendapat tempat sama sekali, bahkan kelembagaannya dihapuskan, tanpa menyadari bahwa Indonesia merupakan negara keempat dengan jumlah penduduk terbesar di dunia, serta berpeluang menjadi tuan rumah Konferensi Kependudukan se-Dunia pada tahun 2004.

### BAGAIMANA KE DEPAN?

Krisis ekonomi saat ini memberikan pelajaran bahwa pembangunan yang mengejar pertumbuhan dan dilakukan tanpa melihat kondisi dan potensi penduduk tidak akan berkesinambungan. Pada masa dan pasca krisis ekonomi, perhatian terhadap masalah kependudukan harus tetap dilakukan, terutama menyangkut upaya mengembangkan pembangunan berwawasan

kependudukan (*people-centered-development*). Ketidakpedulian terhadap isu pembangunan berwawasan kependudukan akan menyebabkan Indonesia kembali menghadapi situasi krisis yang sama pada beberapa tahun mendatang. Justru perkembangan ini perlu diwaspadai, bahkan harus dihindarkan semampu mungkin. Pembangunan kependudukan (pembangunan sumber daya manusia) dan pembangunan berwawasan kependudukan harus tetap terus dilanjutkan dan bahkan ditingkatkan integrasinya ke dalam berbagai sektor pembangunan terutama yang berkaitan dengan sektor ekonomi. Jika selama ini kependudukan lebih dititikberatkan pada sektor sosial dalam kerangka pembangunan nasional, saat ini perlu dipikirkan untuk mengintegrasikan pembangunan kependudukan ke dalam sektor EKUIN.

Oleh karena itu, kewenangan pembangunan kependudukan seperti pengendalian pertumbuhan penduduk, pengarahannya persebaran dan mobilitas penduduk serta peningkatan kualitas penduduk dan didukung dengan sistem administrasi dan informasi kependudukan yang handal harus tetap dipertahankan. Dalam era otonomi, pemerintah pusat dan daerah harus tetap memperhatikan isu-isu diatas. Oleh karenanya, lembaga yang khusus menangani kebijakan kependudukan harus tetap ada, terutama pada tingkat pemerintah pusat.

Dalam hal pembangunan kependudukan, penetapan kewenangan perlu diikuti dengan kelembagaan operasional yang disesuaikan dengan kondisi



daerah masing-masing. Dinas Kependudukan yang menangani masalah administrasi kependudukan merupakan salah satunya. Demikian pula dapat saja dibentuk Dinas Keluarga Berencana yang khusus menangani masalah pengendalian, pertumbuhan penduduk. Namun sekali lagi bentuk kelembagaan tersebut perlu disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah masing-masing.

Di samping kelembagaan yang sifatnya operasional, dalam hal pembangunan kependudukan perlu pula dikembangkan kelembagaan yang bersifat kebijakan. Kelembagaan ini dimaksudkan untuk mengembangkan serta memantau pelaksanaan kebijakan makro kependudukan serta bagaimana mengintegrasikan kebijakan tersebut ke dalam berbagai sektor yang ada. Pada tingkat daerah kelembagaan ini dapat saja berupa Biro Kependudukan sebagaimana pernah ada pada Kabinet Pembangunan IV sampai dengan VI dulu. Secara garis besar kelembagaan tersebut diharapkan berfungsi untuk:

1. Memberikan masukan kepada pemerintah pusat dalam menyusun perencanaan makro mengenai strategi pengembangan sumber daya manusia (kependudukan) di daerahnya. Pemerintah daerah dengan berbagai jajarannya merupakan institusi yang sangat mengetahui masalah yang dihadapi oleh daerah masing-masing.
2. Membuat perencanaan yang baik untuk daerah masing-masing (yang akan dituangkan dalam Repelita Daerah dan APBD) mengenai strategi

peningkatan sumber daya manusia berdasarkan pada analisis SWOT. Ini diperlukan untuk mengetahui kondisi, kekuatan serta kelemahan yang ada.

3. Mengimplementasikan perencanaan makro yang telah disusun secara nasional dengan melakukan modifikasi sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan lokal.
4. Menggalang hubungan dan koordinasi yang baik dengan pihak swasta dan masyarakat dalam upaya peningkatan sumber daya manusia. Dengan keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah, maka partisipasi swasta dan masyarakat mutlak diperlukan untuk melanjutkan proses pembangunan.
5. Mengembangkan sistem pemantauan, pengawasan dan evaluasi program peningkatan sumber daya manusia yang sistematis dan terencana. Perlu dicatat di sini bahwa sistem pemantauan dan evaluasi dalam suatu siklus organisasi merupakan hal yang sering dilupakan, padahal sangat penting. Tanpa adanya pemantauan, pengawasan dan evaluasi yang baik, kemajuan, kemunduran, atau penyimpangan program sukar untuk diketahui. Di samping itu, tanpa adanya evaluasi yang baik, perencanaan berikutnya akan sulit untuk dirumuskan dengan baik.

Pada tingkat pusat jika memang pembangunan kependudukan dipandang penting (seharusnya memang demikian), maka perlu dikembangkan kelembagaan non-operasional untuk mena-



ngani hal tersebut. Kelembagaan itu dapat saja berbentuk Menteri Negara atau suatu Komisi atau Dewan yang langsung berada di bawah Presiden atau Wakil Presiden. Tugas kelembagaan ini adalah memberikan saran kebijakan kepada pemerintah dalam hal pembangunan kependudukan, serta upaya sinkronisasi kebijakan pembangunan (terutama ekonomi) yang berwawasan kependudukan. Lebih baik lagi kalau dalam perbaikan struktur pemerintahan segera dibentuk kembali Kantor Menteri Negara Kependudukan atau Badan Kependudukan setingkat LPND lagi. Kalaupun sulit, BKKBN yang sekarang ada, diubah menjadi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional dan bukan lagi badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.

## PENUTUP

Pada masa pasca krisis ekonomi dan otonomi daerah, perhatian terhadap masalah kependudukan harus tetap dilakukan, terutama menyangkut upaya mengembangkan pembangunan berwawasan kependudukan (*people centered development*). Ketidakpedulian terhadap isu pembangunan berwawasan kependudukan akan menyebabkan Indonesia kembali menghadapi situasi krisis yang sama pada beberapa tahun mendatang. Justru perkembangan ini perlu diwaspadai, bahkan harus dihindarkan semampu mungkin.

Dalam kondisi keuangan negara yang semakin terbatas dan tuntutan politik dalam dan luar negeri, perencanaan pembangunan yang bersifat

*bottom-up* menjadi sangat penting. Dalam hal ini, masing-masing daerah dituntut harus dapat memanfaatkan keuangan negara yang semakin terbatas untuk mencapai tujuan pembangunan, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kuncinya adalah bagaimana para perencana pembangunan di daerah dapat mengalokasikan dana tersebut secara tepat sesuai dengan prioritas kebutuhan yang ada.

Salah satu aspek yang harus ditelaah dan dijadikan patokan dalam melihat dan menentukan skala prioritas pembangunan adalah bagaimana kondisi perkembangan kependudukan yang ada di daerah tersebut. Tanpa melihat faktor kependudukan tersebut maka pembangunan yang ada tidak akan dapat dinikmati oleh masyarakat setempat. Pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan terbukti tidak berlangsung secara berkesinambungan dan tidak dinikmati oleh seluruh masyarakat, sehingga filosofi penduduk sebagai subjek dan objek pembangunan tidak tercapai. Pembangunan tidak dirasakan sebagai milik rakyat, sehingga tidak mengakar. Apa yang terjadi kemudian adalah jika terjadi sedikit gejolak (seperti apa yang sedang dialami saat ini), maka gejolak tersebut menjadi sulit untuk diatasi dan masyarakat menjadi kurang berpartisipasi dalam mengatasi gejolak yang ada. Hal ini karena mereka tidak merasa memiliki.

Oleh karena itu, apa yang terjadi saat ini kiranya menjadi pelajaran yang sangat berharga, terutama bagi perencana dan pelaksana pembangun-



an di kabupaten dan kotamadya, sebagai ujung tombak pembangunan nasional di masa mendatang. Dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan, kiranya mereka melihat pada kondisi dan kebutuhan nyata yang ada pada masyarakat di daerah masing-masing. Tidak perlu selalu berpatokan dari apa yang terjadi di daerah lain, atau bahkan menunggu arahan dari pusat.

Bagaimana bentuk kelembagaan yang menangani masalah kependudukan di daerah, yaitu aspek pembangunan kependudukan itu sendiri serta pembangunan berwawasan kependudukan, sangat tergantung pada kondisi dan kemampuan masing-masing daerah. Namun yang pasti adalah ketidakpedulian kita pada aspek ini akan berdampak buruk pada pembangunan nasional di masa mendatang dan pada kehidupan generasi mendatang.

## KEPUSTAKAAN

Ananta, Aris, Ismail Budhiarso, dan Turro S. Wongkaren. 1995. "Revolusi Demografi dan Peningkatan Sumber Daya Manusia", dalam Mohamad Arsyad Anwar, Faisal H. Basri, dan Mohamad Ikhsan (ed.), *Prospek Ekonomi Indonesia Jangka Pendek: Sumber Daya, Teknologi dan Pembangunan* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama).

- Hill, Hal. 1996. *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana).
- Iskandar, N. 1974. "Beberapa Aspek Permasalahan Kependudukan di Indonesia". *Special Reprint Series No. 4*. Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, Januari.
- Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN. 1994. *Indonesia Country Report Population and Development*. Jakarta.
- Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN. 1997. *Draft Repelita VII Bidang Kependudukan*. Jakarta.
- Krugman, Paul. 1994. "The Myth of Asia Miracle", *Fortune*, November 1994 *Foreign Affairs*.
- Krugman, Paul. 1997. "What Happened to Asia Miracle", *Fortune*, 18 November 1997.
- Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN. 1997. *Strategi Kebijakan Kependudukan*. Ceramah di SESKO ABRI, Bandung, 6 November.
- Moeljarto Tjokrowinoto. 1996. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan* (Jakarta: Pustaka Pelajar).
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1997. *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia* (Jakarta: UI Press).
- \_\_\_\_\_. 1999. "Economic Crisis and Recovery: the Indonesia's Case". Makalah disampaikan pada *The EWCA Regional Conference in the Philippines on Asia and the Pacific in the Millenium: Challenges, Opportunities & Resposhes*. Manila, Filipina, 28-29 Januari.



# Migrasi Internasional Pekerja Perempuan: Konteks Politik dan Perebutan Ruang Publik\*

Riwanto Tirtosudarmo

Meskipun buruh migran telah ada sejak zaman kolonial, namun sampai saat ini tidak pernah mendapatkan perhatian yang memadai dalam agenda kebijakan negara. Persepsi negara – yang direpresentasikan oleh elite yang berkuasa – terhadap fenomena mobilitas penduduk bersifat inward looking di mana perhatian terutama diberikan pada kebijakan pemindahan penduduk di dalam negeri karena alasan strategis. Setelah kemerdekaan, persepsi yang bersifat inward looking terhadap migrasi berpengaruh terhadap sikap ignorance negara terhadap buruh atau pekerja migran yang bekerja di luar negeri. Besarnya jumlah buruh migran perempuan sama sekali tidak memperoleh perhatian dari negara. Kebijakan dan politik migrasi di Indonesia sama sekali tidak menyentuh kepentingan buruh migran perempuan.

Dalam kaitan inilah, munculnya LSM/ORNOP yang memfokuskan perjuangan mereka untuk membela nasib buruh migran menjadi penting. Meskipun sampai saat ini upaya yang dilakukan belum cukup membawa perubahan yang berarti, terutama dalam mempengaruhi arah kebijakan negara yang lebih pro-buruh migran dan pro-buruh perempuan, namun kesadaran di kalangan buruh migran untuk mengorganisir diri dan mengartikulasikan kepentingan politiknya sudah semakin nampak.

"Seperti diketahui, saat ini sejuta penduduk Indonesia bekerja di Asia Tenggara, Asia Timur, dan Timur Tengah. Sebagian besar, yaitu 700.000 adalah perempuan. Mereka umumnya bekerja sebagai pembantu rumah tangga, sektor yang tidak terlindungi hukum. Di negara tempat bekerja, biasanya mereka dianggap sebagai orang asing yang direndahkan, hanya sebagai budak".

(Suara Pembaruan, 1 September 2001)

"Three men have been charged with forcing Indonesian women into prostitution in New York and Connecticut and threatening to hurt them if they did not cooperate".

(The Jakarta Post, March 23, 2002)

## PENDAHULUAN

SENGAJA tulisan ini diawali dengan kutipan dari berita koran yang dikhawatirkan merupakan satu-satunya sumber informasi tentang nasib yang diderita oleh para pekerja

migran kita di luar negeri yang mayoritas adalah perempuan. Berita koran

---

Semula merupakan makalah untuk Lokakarya Sehari "Migrasi Lintas Batas Negara dan Seksualitas di Kawasan Asia Tenggara dan Sekitarnya", PPKUGM, Yogyakarta, 27 Maret 2002.



yang pertama mungkin sudah agak biasa di telinga kita, tetapi yang kedua, perempuan Indonesia yang menjadi korban *human trafficking* di New York dan Connecticut dan dipaksa untuk menjadi pelacur, masih terasa jarang kita dengar. Namun hampir dapat dipastikan bahwa jumlah *trafficking in women* semakin meningkat jumlahnya di dunia, juga di Asia Tenggara, dan berasal dari Indonesia.

Kesenjangan ekonomi dan semakin terbukanya lalu-lintas antarnegara merupakan dua pendorong utama semakin meningkatnya *trafficking in women* yang tidak jarang berujung pada pemaksaan perempuan untuk bekerja sebagai pelacur dalam sebuah jaringan perdagangan yang sering merupakan bagian dari sebuah sindikat atau *organized crime*. Karena sifatnya yang *secretive* dan operasinya yang *clandestine*, informasi tentang tenaga kerja perempuan yang bekerja sebagai pekerja seks komersial (PSK) di luar negeri nyaris tidak mungkin ditemukan.

Dalam statistik resmi, kategori jenis pekerjaan yang lazim dipakai adalah *entertainment* dan sejauh ini sangat kecil jumlah pekerja migran Indonesia yang tergolong bekerja di sana. Dalam statistik resmi, pekerja migran yang terbesar bekerja di sektor ini untuk Asia Tenggara adalah yang berasal dari Thailand dan Filipina, meskipun Indonesia juga mulai memasok terutama ke Malaysia dan Singapura. Insiden yang terjadi di New York dan Connecticut memperlihatkan bahwa diam-diam pe-

masokan sudah merambah ke tempat yang jauh seperti Amerika Serikat.<sup>1</sup>

Tulisan ini akan memberikan paparan tentang pola migrasi lintas negara di Asia Tenggara serta bagaimana kira-kira posisi Indonesia. Setelah itu akan dikemukakan pula persoalan yang tidak kalah pentingnya dalam kaitan dengan migrasi pekerja migran perempuan, yaitu yang menyangkut persoalan politik migrasi dan kebijakan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Pada bagian akhir, akan dibuat catatan penutup tentang migrasi perempuan, seksualitas dan *trafficking* di Indonesia.

## MIGRASI LINTAS BATAS NEGARA: POSISI INDONESIA DI ASIA TENGGARA DAN SEKITARNYA

Kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan yang sangat dinamis, baik karena interaksi antara penduduk di kawasan itu sendiri maupun interaksinya dengan kawasan-kawasan besar lain di luar Asia Tenggara, seperti Eropa, Timur Tengah, India, Cina dan Jepang. Dengan semakin berkembangnya negara-negara di kawasan Pasifik Selatan terutama Australia dan New Zealand, kawasan Asia Tenggara ikut berkembang sebagai "jembatan" antara

---

<sup>1</sup>Nursyahbani Katjasungkana, dalam wawancara di *Media Indonesia* (24 Maret 2002) mengatakan bahwa Indonesia berada di peringkat ketiga dunia sebagai pemasok perempuan dalam perdagangan perempuan internasional, setelah India dan Afrika. Sayangnya, Nursyahbani tidak menyebutkan sumber informasinya tersebut.



berbagai kawasan besar di luar Asia Tenggara itu. Dalam konteks dinamika politik maupun ekonomi global inilah migrasi internasional atau migrasi lintas batas negara di Asia Tenggara mengalami perubahan pola maupun karakteristiknya dari masa ke masa seiring dengan transformasi politik global yang mempengaruhinya.

Secara umum proses kolonisasi dan dekolonisasi merupakan dua transformasi politik yang memiliki implikasi sosial besar yang sangat berpengaruh terhadap pola dan kecenderungan migrasi internasional yang berlangsung di Asia Tenggara. Sebagai akibat kolonialisme, umpamanya, ribuan orang India dikirim sebagai buruh ke Asia Tenggara, Pasifik, Afrika Timur maupun Karibia; sementara orang Cina ke Asia Tenggara dan Amerika. Migrasi internasional pada masa kolonial yang terkenal sebagai *coolie trade* pada paruh kedua abad ke-19 dan awal abad ke-20, menyangkut nasib ribuan manusia dan secara teoretis bisa dikatakan bersifat non-permanen (*circulair*) dan cenderung didominasi oleh buruh laki-laki.

Pada tahun 1930-an, mobilitas penduduk semacam ini mulai berkurang, dan hampir-hampir terhenti pada tahun 1960-an seiring dengan proses dekolonisasi negara-negara di Asia dan Afrika. Sejak itu, pola migrasi internasional di kawasan ini berubah dari *forced ke voluntary*, antara lain, karena alasan melanjutkan pendidikan, untuk menetap sebagai imigran, migrasi untuk bekerja sebagai buruh kontrak mau-

pun sebagai buruh terampil. Kecuali para migran yang pindah untuk tujuan menetap (sebagai imigran atau *settlers*) yang tidak jarang juga merupakan migran yang terampil, pola migrasi lainnya pada umumnya bersifat non-permanen (Skeldon, 1998). Sejak tahun 1970-an sampai dengan 1980-an, seiring dengan jatuhnya Vietnam Selatan ke tangan Vietnam Utara, maka selain keempat bentuk migrasi yang bersifat *voluntary* tadi bisa ditambahkan fenomena *boat people* yang menyebar ke berbagai negara di kawasan Asia Tenggara, sebelum kemudian menetap Amerika, Australia, Kanada dan Prancis.

Dalam lima tahun terakhir, kawasan Asia Tenggara telah menjadi kawasan transit bagi para pencari suaka yang berasal dari negara-negara Timur Tengah, Asia Tengah dan Asia Selatan, terutama dari Afganistan, Iran dan Irak, yang bermaksud masuk ke Australia. Para pencari suaka ini, meskipun masuk secara legal, namun kemudian secara ilegal berusaha menyeberang dan masuk ke kawasan Australia dan melakukan klaim sebagai pengungsi yang membutuhkan suaka politik.

Di Asia Tenggara, Malaysia dan Indonesia merupakan batu loncatan akhir sebelum memasuki wilayah Australia secara ilegal. Dalam tahun 2001, beberapa insiden yang cukup dramatis terjadi karena kapal yang disewa untuk membawa para imigran gelap ini tenggelam di perairan Samudra Hindia, atau terpaksa kembali karena pihak Australia dengan keras menolak mereka memasuki wilayah Australia. Salah sa-



tu kapal yang ditolak hampir karam dan penumpangnya diselamatkan oleh kapal kargo dari Norwegia yang saat itu berada di dekat tempat kejadian. Di Indonesia saat ini tercatat sekitar lima ribu pencari suaka, terutama dari Afghanistan, Iran dan Irak, yang secara institusional mendapatkan pelayanan dari IOM (*International Organisation for Migration*).

Proses dekolonisasi, di samping membebaskan penduduk negara-negara jajahan dari para penjajahnya, dalam konteks migrasi ternyata menghasilkan kekangan-kekangan baru. Kekangan-kekangan tersebut antara lain akibat diakuinya batas-batas negara yang mengharuskan negara melakukan kontrol terhadap lalu-lintas manusia yang bukan warga negaranya. Sejak itulah, institusi imigrasi yang berwenang untuk meloloskan atau menolak keluar masuknya manusia ke sebuah negara menjadi semakin penting, juga di bekas negara-negara jajahan di kawasan Asia Tenggara. Untuk masuk ke negara lain diperlukan dokumen imigrasi yang lengkap, apalagi untuk tujuan yang berkaitan dengan pekerjaan, diperlukan berbagai dokumen lain selain dokumen keimigrasian.

Di Asia Tenggara, migrasi lintas batas negara yang bersifat ilegal merupakan fenomena yang mulai menggejala sejak awal tahun 1980-an seiring dengan perubahan tingkat perkembangan ekonomi yang mencolok antarnegara di kawasan ini. Negara-negara yang kemudian menyedot banyak buruh migran dari negara tetangganya yang miskin

di Asia Tenggara daratan adalah Thailand yang menarik pekerja migran dari Burma, Vietnam dan negara-negara di delta Sungai Mekong lainnya; sementara di Asia Tenggara kepulauan, Malaysia dan Singapura menjadi magnet bagi buruh migran yang berasal dari negara-negara di sekitarnya, terutama Indonesia dan Filipina. Migran ilegal, yang lebih tepat disebut sebagai migran tak berdokumen, terjadi karena beberapa alasan: migran masuk ke negara tanpa melalui pos imigrasi (*clandestine way*); migran masuk secara sah, namun tetap tinggal di negara tujuan melewati ijin batas waktu tinggal yang diberikan (*overstay*); dan migran masuk ke negara tujuan secara sah tetapi kemudian bekerja tanpa dokumen izin kerja di negara tujuan.<sup>2</sup>

Dilihat dari sudut geografi dan demografi, Indonesia memiliki potensi geopolitik yang besar di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik. Potensi geografis yang sangat strategis dan jumlah penduduk yang besar ini tampaknya masih menjadi beban daripada sebagai modal untuk berkembang dan berperan pada percaturan politik ekonomi regional maupun global. Ketertinggalan Indonesia dalam perkembangan ekonomi dibandingkan dengan negara tetangga terdekatnya, yaitu Malaysia dan Singapura, merupakan daya dorong yang sangat besar bagi mengalirnya buruh migran Indonesia ke negara jiran tersebut. Sejak pertengahan tahun 1980-an, salah satu fenomena yang sangat

---

<sup>2</sup>Tentang migran tak berdokumen, lihat Hugo (1998).



menarik dalam perkembangan mobilitas penduduk di Indonesia adalah meningkatnya migrasi tenaga kerja (TKI) ke luar negeri.

Arus migrasi tenaga kerja Indonesia yang terbesar adalah ke negara tetangga terdekat, yaitu Malaysia, di samping sebagian kecil ke Singapura. Selanjutnya, arus migrasi TKI yang juga semakin besar adalah menuju negara-negara Timur Tengah. Jika arus migrasi ke Malaysia terutama didominasi oleh TKI laki-laki yang umumnya dipekerjakan di sektor perkebunan dan konstruksi, arus migrasi ke Timur Tengah didominasi oleh TKW yang sebagian besar bekerja sebagai pembantu rumah tangga (PRT). Dari statistik TKI sejak pertengahan tahun 1980-an terlihat dengan jelas bahwa TKW semakin mendominasi arus TKI ke luar negeri, yang merefleksikan berlangsungnya sebuah proses "feminisasi" TKI. Proses feminisasi juga berlangsung di Filipina, yang juga merupakan sumber TKW yang banyak dipekerjakan sebagai PRT. Proses feminisasi TKI terutama dipengaruhi oleh tingginya permintaan terhadap TKW, baik yang berasal dari Indonesia maupun Filipina, dari negara-negara yang membutuhkan mereka sebagai PRT. Di pihak lain, baik di Indonesia maupun Filipina, *supply* tenaga kerja untuk pekerjaan-pekerjaan yang tidak memerlukan keahlian apa-apa (baik laki-laki maupun perempuan) sangat melimpah.

Publikasi hasil studi tentang pekerja migran yang bersifat internasional belum banyak yang secara men-

dalam mengupas isu kebijakan dan politik di sebuah negara. Studi-studi yang ada masih didominasi oleh isu-isu sosial maupun ekonomi yang merupakan dampak dari sebuah kebijakan negara, tetapi belum menganalisis secara mendalam kebijakan maupun kontestasi politik yang melingkupi kebijakan negara tersebut.<sup>3</sup> Pada tingkat global, studi-studi tentang jender yang telah menjadi tren yang sangat kuat dalam hampir 20 tahun terakhir ini juga sedikit sekali yang secara khusus membahas aspek kebijakan negara terhadap buruh migran.<sup>4</sup>

*Asia Pacific Migration Journal* (APMJ) sebuah jurnal akademis yang memfokuskan pada isu-isu migrasi di Asia Pasifik, dalam beberapa nomornya memfo-

<sup>3</sup> Sebuah upaya untuk merintis pengkajian tentang kebijakan negara terhadap migrasi telah dilakukan oleh ISEAS di Singapura, Januari 1998 berupa sebuah lokakarya yang makalah-makalahnya kemudian diterbitkan dalam *Soujourn*, edisi Desember 1999 dalam sebuah tema "The State Response to Migration". Negara-negara yang dikupas adalah Malaysia, Thailand, Singapura, Indonesia dan Filipina. Penulis saat itu menulis tentang kasus Indonesia (lihat Tirtosudarmo, 1999). Pada tahun 1998, APMNR (Asia Pacific Migration Research Network) menerbitkan *working papers* yang berjudul "Migration and Citizenship in the Asia Pacific: Legal Issues" yang merupakan kumpulan makalah dari sebuah lokakarya yang dilakukan di Hongkong, Februari 1998, yang bertujuan untuk mendokumentasikan berbagai aspek legal yang terkait dengan migrasi dan *citizenship* di negara-negara Asia Pasifik, termasuk Indonesia.

<sup>4</sup> Sebagai contoh, lihat Prugl and Meyer (1999), di mana terdapat sebuah bab yang mengupas tentang *trafficking in women*, tetapi pada proses yang terjadi dan bukan pada kebijakan yang ada.



kuskan pada buruh migran perempuan (antara lain, Vol. 5/1996 dan Vol. 6/1997) namun juga terutama mengekspose dimensi sosial-demografis dan ekonomis di samping pelanggaran HAM yang dialami migran perempuan. Oxfam, sebuah LSM internasional, menerbitkan serial *Focus on Gender*, di mana dalam satu nomornya tentang *Gender and Migration* (1988). Salah satu artikel dalam buku ini adalah tentang kisah TKW Filipina yang menjadi PRT di Kanada (Grande and Kerr, 1998: 7-12). Hugo (2000) antara lain mengemukakan langkanya studi tentang masalah ini meskipun migrasi perempuan telah berlangsung dengan sangat pesat dalam dua dekade terakhir. Di Indonesia sendiri kajian jender juga sedang marak. Namun demikian kajian yang melihat TKW secara khusus masih sangat sedikit.<sup>5</sup>

## MIGRASI DALAM AGENDA POLITIK NEGARA

Di Indonesia, migrasi atau mobilitas penduduk merupakan sebuah isu penting dalam agenda politik negara. Hal ini disebabkan oleh adanya persepsi yang kuat dari penguasa negara, baik pada masa kolonial maupun setelah kemerdekaan, bahwa berbagai kepentingan negara dapat dicapai me-

lalui kebijakan migrasi. Kebijakan tentang migrasi telah dimulai bersamaan dengan diperkenalkannya politik etis pada awal abad ke-20 oleh pemerintah kolonial Belanda. Politik etis dicetuskan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan penduduk pribumi yang sangat merosot bersamaan dengan berakhirnya politik eksploitasi kolonial yang dikenal sebagai *cultuur stelsel* atau sistem tanam paksa.

Secara lebih khusus, politik etis yang terkenal dengan triloginya, yaitu irigasi, edukasi dan emigrasi, secara umum bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian rakyat, dan sama sekali tidak bermaksud untuk mengubah secara drastis struktur ekonomi, misalnya melalui industrialisasi. Legge (1964), misalnya, berpendapat bahwa: "... the measures taken by 'ethical' colonial governments to improve the living standards were in the nature of mere palliatives; they provided some alleviation of particular areas of hardship, but they did not achieve – and did not attempt to achieve – any thoroughgoing technological changes".

Dari perspektif yang lain, Kartodirdjo (1973) melihat bahwa sejarah pedesaan Jawa abad ke-19 dan awal abad ke-20 sangat dipenuhi oleh berbagai gerakan para petani yang mengalami keresahan. Meluasnya keresahan para petani di pedesaan Jawa antara lain ditandai oleh meletusnya konflik kekerasan antara petani dan penguasa kolonial. Gerakan protes petani dan keresahan sosial berlangsung antara 1900-1920 di berbagai tempat di Jawa, antara lain di Tangerang, Pamanukan,

<sup>5</sup>Sebagai contoh, Oey-Gardiner dkk. (1996) merupakan sebuah kumpulan tulisan tentang berbagai aspek dan dimensi perempuan di Indonesia, namun tidak ada yang berbicara tentang TKW. Kisah tentang TKW sejauh ini hanya dapat dijumpai dalam Utomo (1990) dan Bethan (1993).



Sukabumi, Ciasem, Kuningan, Pekalongan, Gombong, Semarang, Mojokerto, Sidoarjo, Kediri dan Jember.<sup>6</sup> Meskipun sukar untuk menarik hubungan langsung yang bersifat kausal antara keresahan petani yang meluas di Jawa dengan diintroduksinya kebijakan pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa (emigrasi) sebagai salah satu program politik etis, juga sangat sulit untuk membantah kemungkinan adanya hubungan yang kuat (yang bersifat sebab-akibat) antara keduanya.

Kartodirjo (1973) berpendapat bahwa gerakan protes petani terkait erat dengan penetrasi sistem ekonomi kolonial yang dampaknya mencapai puncak dalam abad ke-19. Menurut Kartodirjo (1973): *"The colonial rulers introduced a new legal and social relationship covering agrarian and labor matters. Excessive demands for compulsory services from the population and the levying of new taxes exacerbated popular discontent. Turning over some land to sugar cultivation and the exaction of a compulsory contribution of paddy rice had a direct bearing on some of the instances of social unrest"*.

Sebagai salah satu program dalam politik etis, kebijakan emigrasi dari pemerintah kolonial Belanda telah diformulasikan dan dikembangkan sebagai konsekuensi dari kombinasi tiga faktor kunci. *Pertama*, adanya perubahan politik di Belanda di mana koalisi Calvinis-Katolik berhasil meraih kekuasaan pada 1901. Koalisi

ini memiliki misi, antara lain, untuk menghapus kebijakan kolonial di Indonesia yang bersifat eksploitatif terhadap penduduk pribumi. *Kedua*, terbukanya kesempatan ekonomi, terutama sebagaimana terlihat oleh para kapitalis/pengusaha Belanda, setelah seluruh kepulauan Indonesia berhasil ditaklukkan oleh tentara kolonial Belanda. Para kapitalis/pengusaha ini mulai menyadari akan adanya peluang yang sangat besar untuk membuka perkebunan di luar Jawa. Problem yang mereka hadapi adalah kurangnya tenaga kerja untuk menjadi buruh (kuli) dalam perkebunan yang mereka pikirkan. Di sinilah kebijakan pengiriman penduduk dari Jawa menjadi jawaban dari persoalan yang dihadapi oleh para pengusaha perkebunan. *Ketiga*, faktor yang berkaitan dengan apa yang telah dikemukakan oleh Kartodirjo (1973), yaitu perlunya meredam meluasnya gerakan protes petani di Jawa dengan cara memindahkan penduduk dari kantong-kantong penduduk yang dianggap padat ke luar Jawa.

Kebijakan migrasi, dalam hal ini pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa (emigrasi) sebagaimana yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda, dapat disimpulkan sebagai sebuah kebijakan yang sekaligus dapat memenuhi berbagai tujuan dan kepentingan negara dan elite yang berkuasa. Pemindahan penduduk untuk meredakan ketegangan sosial dan politik sejak saat ini telah merupakan suatu rekayasa demografis untuk memenuhi tujuan ekonomi, politik dan keamanan negara.

---

<sup>6</sup> Lihat dokumentasi Arsip Nasional RI (1981).



Kurang lebih sepuluh tahun setelah Indonesia merdeka, pemerintah, untuk pertama kalinya, menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), yaitu antara 1956-1960, di mana pemindahan penduduk (disebut transmigrasi) dikemukakan sebagai kebijakan untuk mengurangi tekanan penduduk di Jawa, menyediakan tenaga kerja di luar Jawa, mendukung strategi militer, dan mempercepat proses asimilasi (Hardjosudarmo, 1965:128-129). Sangatlah menarik bahwa tujuan untuk mendukung strategi militer telah dikemukakan secara eksplisit dalam Repelita ini. Kondisi politik yang saat itu diwarnai oleh meningkatnya pemberontakan daerah terhadap pusat, seperti PRRI/PERMESTA di Sumatera dan Sulawesi, DI/TII di Jawa Barat, telah ikut mendorong dicantumkannya tujuan-tujuan militer-keamanan-strategis dalam kebijakan migrasi di Indonesia.

Widjojo Nitisastro, seorang ahli ekonomi-demografi, mengemukakan pentingnya asimilasi antara penduduk luar Jawa dan Jawa melalui kebijakan migrasi sebagai bagian untuk mempersatukan dan membangun bangsa Indonesia (Heeren, 1979). Sekaligus melakukan kritik terhadap kebijakan migrasi pemerintah kolonial Belanda yang dianggapnya mendorong *enclave politics* karena pemukiman penduduk yang dipindahkan dari Jawa dipisahkan dari penduduk setempat, kebijakan migrasi pemerintah Indonesia justru dimaksudkan untuk membaurkan penduduk Jawa dan luar Jawa.

Apa yang dikatakan oleh Nitisastro, yaitu terjadinya asimilasi atau pem-

bauran antara penduduk yang berasal dari Jawa dan penduduk setempat, dibuktikan oleh Wertheim (1959) sebagai tidak menjadi kenyataan. Wertheim, seorang sosiolog, mengemukakan hasil penelitian yang dilakukannya pada tahun 1956 di Lampung, Sumatera bagian selatan. Menurut Wertheim apa yang ditemukannya di Lampung memperlihatkan bahwa proses asimilasi tidak terjadi, bahkan terjadi resistensi dari penduduk setempat terhadap kehadiran penduduk pendatang dari Jawa. Wertheim (1959) menggambarkan situasi masyarakat di Lampung sebagai berikut: *"the situation, led to the increasing resistance of Sumatrans to resettlement policies. Such resistance could seriously hamper further transmigration efforts, since the absorptive capacity of the outer islands is not only restricted by spatial and technical factors, but by social ones as well"*.<sup>7</sup>

Pada awal Orde Baru, motivasi Soeharto untuk meneruskan kebijakan transmigrasi yang telah dikembangkan oleh pemerintahan Soekarno tidaklah sulit untuk dipahami. Penjelasaannya, sebagaimana dikemukakan oleh Koenjtjaringrat (Visser, 1998) terletak pada kuatnya paham "harmoni" di kalangan orang Jawa, yang dalam konteks politik Indonesia dapat diterjemahkan sebagai "kesatuan nasional" atau "integrasi nasional". Selain itu, terdapat pandangan yang kuat di kalangan elite Orde Baru bahwa pemindahan pen-

---

<sup>7</sup> Apa yang dikhawatirkan oleh Wertheim untuk sebagian tampaknya menjadi kenyataan dengan pecahnya konflik antara penduduk setempat dan pendatang dalam "peristiwa Lampung" pada bulan Februari 1989.



duduk dari Jawa ke luar Jawa bisa dipakai sebagai pengganti *land reform*. Seperti diketahui, *land reform* dianggap berbau komunis dan oleh karena itu harus dihilangkan.<sup>8</sup>

Bertahan dan terus dilanjutkannya kebijakan pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa (transmigrasi) oleh pemerintah Orde Baru sesungguhnya sedikit aneh karena para ekonom teknokrat pada umumnya lebih percaya bahwa yang diperlukan oleh Indonesia adalah kebijakan pengendalian laju pertumbuhan penduduk melalui program KB (Keluarga Berencana) yang sebelumnya diharamkan oleh Soekarno dan program penciptaan lapangan kerja. Tetapi, anehnya, program transmigrasi tetap dipertahankan, dan bahkan mendapatkan prioritas yang tinggi dalam pemerintahan Soeharto.

Kenyataan di atas memperlihatkan kuatnya obsesi terhadap pentingnya kebijakan migrasi internal (suatu warisan dari zaman kolonial) yang membuktikan kuatnya karakter *inward looking* dari kebijakan negara terhadap migrasi. Selain bersifat *inward looking*, kebijakan migrasi juga bersifat *gender blind* dengan menitikberatkan kebijakan pada "kepala rumah tangga" yang hampir selalu adalah laki-laki. Karakter *inward looking* dan *gender blind* yang melekat secara kuat pada persepsi elite penguasa terhadap kebijakan migrasi inilah yang selanjutnya ikut mempengaruhi kebijakan dan politik

yang berkait dengan pengiriman TKI/TKW.

## POLA DAN KARAKTERISTIK TKI

Pada bagian ini akan dipaparkan pola dan karakteristik TKI sejak awal tahun 1970-an hingga sekarang. Telah terjadi peningkatan jumlah TKI yang cukup drastis sejak Pelita II, dari hanya 17 ribu menjadi lebih dari 800 ribu, yang mencakup seluruh negara tujuan. Jika kita lihat secara khusus terhadap dua negara tujuan yang paling banyak menyedot TKI, yaitu Saudi Arabia dan Malaysia/Brunei, maka terlihat bahwa peningkatan yang signifikan untuk Saudi Arabia terjadi dari Pelita III hingga Pelita IV, dan kemudian stabil; sementara Malaysia/Brunei dari Pelita IV sampai Pelita V dan juga dari Pelita V hingga Pelita VI. Ada dugaan bahwa lapangan kerja yang mulai terbuka di negara-negara *East Asian Tigers* (Hongkong, Taiwan, Singapura, Korea, dan Jepang) pada awal Pelita VI ikut berpengaruh terhadap relatif stabilnya jumlah TKI ke Saudi Arabia.

Meskipun TKI ke Malaysia umumnya diserap oleh lapangan kerja di sektor perkebunan dan industri konstruksi (bangunan), dan pada umumnya adalah laki-laki, namun dari penelitian yang dilakukan oleh Raharto (1997) di Flores Timur yang merupakan daerah pengirim TKI utama ke Malaysia, terdapat kecenderungan meningkatnya migrasi TKW untuk menjadi PRT di Malaysia. Secara umum, dalam Pelita VI, TKW

<sup>8</sup>Uraian tentang hal ini bisa dibaca di Tjondronegoro (1972).



mencapai lebih dari 60 persen. Dari keseluruhan TKW yang tercatat oleh Depnaker dalam Pelita VI, hampir setengahnya (49 persen) menuju ke Arab Saudi, dan kemudian disusul oleh Malaysia, Sementara sisanya pada umumnya menuju ke negara-negara Asia lainnya. Jika dilihat TKI yang bekerja di Arab Saudi, perbandingan antara perempuan dan laki-laki adalah 12 dibanding 1. Diduga, perbandingan ini akan semakin tinggi jika mereka yang ilegal atau *undocumented* ikut diperhitungkan. Sebagaimana banyak diketahui, cukup besar jumlah TKW yang menuju ke Arab Saudi dengan memakai alasan untuk melakukan "umroh" atau "ibadah haji", tetapi kemudian "lari" dan mencari pekerjaan (umumnya sebagai PRT tak berdokumen).

TKW yang bekerja ke luar negeri, termasuk ke Saudi Arabia, umumnya berusia muda. Sebuah penelitian yang dilakukan di Jawa Barat memperlihatkan bahwa usia TKW jauh lebih rendah daripada usia TKI laki-laki (Adi, 1996). Meskipun batas minimum yang ditetapkan oleh Depnaker untuk calon TKW yang hendak bekerja sebagai TKW di luar negeri adalah 20 tahun, bukanlah rahasia lagi bahwa umur para calon TKW umumnya belum mencapai 20 tahun.

Sebuah survei yang dilakukan di Jawa Barat memperlihatkan bahwa mayoritas TKI bekerja untuk pekerjaan-pekerjaan yang bersifat *unskilled* atau *semi-skilled*, seperti PRT, sopir dan buruh bangunan. Data menunjukkan bahwa lebih dari 80 persen TKI yang per-

nah bekerja di Timur Tengah adalah bekerja sebagai PRT. Sementara di negara Asia lainnya, mereka yang bekerja sebagai PRT mencapai lebih dari 50 persen. Dari keadaan ini bisa diduga bahwa jenis pekerjaan yang banyak dilakukan oleh para TKW adalah pekerjaan yang memiliki risiko tinggi untuk dieksploitasi karena jenis pekerjaan semacam ini boleh dikatakan tidak memiliki perlindungan hukum karena berada di luar hukum perburuhan yang berlaku. Berbagai studi dan pengamatan telah membuktikan bahwa para PRT merupakan kelompok buruh migran yang paling rentan terhadap berbagai bentuk penyalahgunaan dan macam-macam kekerasan yang sangat bertentangan dengan hak asasi manusia.

Menurut Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (P2TKLN) Depnakertrans, selama tahun 1999 sampai dengan Juni 2001 jumlah penempatan TKI tercatat sebesar 968.260 orang dengan rata-rata penempatan TKI mencapai 387.304 orang setiap tahunnya. Dari jumlah penempatan TKI tersebut, 47,16 persen berada di kawasan ASEAN, 34,50 persen di Timur Tengah, 17,52 persen di Asia Pasifik, 0,7 persen di Eropa dan Amerika serta 0,06 persen di berbagai negara lainnya. Sementara itu, dari jumlah TKI yang ditempatkan, mayoritas adalah TKW yaitu 71,39 persen dan sisanya 28,61 persen adalah TKI laki-laki. Dari jumlah penempatan TKI tersebut, tercatat 56,45 persen bekerja di sektor formal dan 43,55 persen di sektor informal.



## KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGIRIMAN TKI

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, baik pada masa kolonial maupun pasca-kolonial, persepsi negara terhadap migrasi dan mobilitas penduduk sangat bersifat *inward looking*, dan sangat menekankan tujuan-tujuan yang bersifat strategis seperti misalnya untuk mendukung tercapainya "integrasi nasional" dalam kebijakan migrasinya. Dari berbagai studi yang dilakukan, kita ketahui bahwa migrasi tenaga kerja yang bersifat internasional sudah terjadi sejak zaman kolonial.<sup>9</sup> Pene-  
 kanaan yang berlebihan terhadap fungsi strategis dari kebijakan migrasi internal melalui program emigrasi (kolonial) dan transmigrasi (pasca-kolonial) membuat kurang dan terlambatnya perhatian negara, terutama setelah kemerdekaan, terhadap mulai merebaknya migrasi tenaga kerja yang bersifat internasional, yang gejalanya sudah terlihat sejak awal tahun 1970-an.

Pada tahun 1981, pemerintah (dalam hal ini Depnaker) membentuk Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI) setelah dirasakan perlu adanya pengorganisasian dan pengelolaan arus migrasi TKI ke negara-negara Timur Tengah. APJATI adalah sebuah konsorsium dari perusahaan-perusahaan yang melakukan penge-  
 an tenaga kerja, yang ijin usahanya dikeluarkan oleh Depnaker. Dalam melakukan bisnisnya, perusahaan penge-

rah tenaga kerja ini bekerja sama dengan perusahaan mitra mereka di negara-negara penerima TKI.

Barulah setelah pertengahan tahun 1980-an, pemerintah mulai menaruh perhatian terhadap masalah TKI yang ke luar negeri, terutama yang ke Malaysia dan Saudi Arabia. Pemerintah mulai memberi perhatian terhadap TKI oleh karena dianggap bisa menjadi jalan keluar dari berbagai persoalan akibat semakin membengkaknya pengangguran di dalam negeri. Di sini sekali lagi terlihat sifat *inward looking* dari negara terhadap persoalan TKI yang terutama dipertimbangkan sebagai jawaban terhadap masalah domestik, seperti misalnya untuk mengurangi meningkatnya *social unrest* akibat pengangguran, dan bukan sebagai sebuah strategi pemasaran tenaga kerja ke luar negeri yang bersifat *outward looking*. Kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri oleh karena itu sangat bersifat *ad hoc* dan reaktif, dan ditempatkan sebagai bagian dari strategi penciptaan keamanan politik di dalam negeri. Untuk pertama kalinya, tujuan mengurangi dampak pengangguran dicantumkan secara eksplisit dalam Repelita IV (1984/85-1988/89). Dalam Repelita IV pemerintah menargetkan untuk mengirim sebanyak 225 ribu TKI ke luar negeri.

Sekitar tahun 1980-an, bersamaan dengan mulai terlihatnya perhatian pemerintah terhadap manfaat pengiriman TKI ke luar negeri, pers Indonesia juga mulai terlibat dalam pemberitaan tentang berbagai pengalaman buruk yang menimpa para TKI terutama TKW yang bekerja sebagai PRT di negara-negara

<sup>9</sup> Lihat, misalnya, Thompson (1947); Vredenburg (1964); Suparlan (1995); Adam (1994: 1-6); Breman (1997); dan Miyazaki (1998).



Timur Tengah. Yang menarik adalah respons pemerintah terhadap pemberitaan pers yang berusaha mengungkapkan adanya berbagai tindak kekerasan yang dialami oleh para TKW di Timur Tengah. Sudomo, sebagai Menaker pada waktu itu, justru membuat instruksi yang melarang para TKW berbicara kepada pers. Sudomo, yang mantan panglima KOPKAMTIB, beralasan bahwa adanya berbagai laporan pers tentang nasib buruk yang menimpa TKW akan menimbulkan persoalan hubungan antara Indonesia dengan negara-negara di Timur Tengah.

Dibandingkan dengan apa yang terjadi Saudi Arabia, perhatian publik, termasuk pers, terhadap apa yang dialami oleh para TKI di Malaysia relatif sedikit. Padahal, dampak mengalirnya TKI ke Malaysia telah menjadi perdebatan publik yang cukup penting terutama karena adanya implikasi politik bagi keseimbangan rasial antara Melayu dan non-Melayu (terutama Cina) di Malaysia; maupun adanya sinyalemen berupa peningkatan angka kriminalitas akibat banyaknya TKI. Pemerintah Malaysia sendiri sudah sejak awal tahun 1980-an mengambil langkah-langkah yang cukup serius untuk merespons mengalirnya TKI yang sebagian tidak memiliki dokumen resmi (di Malaysia diistilahkan sebagai "pendatang haram"). Pada tahun 1984, misalnya, pemerintah Malaysia mengambil inisiatif untuk membuat kesepakatan dengan pemerintah Indonesia (yang dikenal sebagai *Medan Agreement*) untuk mengatur TKI, terutama yang bekerja sebagai buruh perkebunan dan PRT, dua

lapangan pekerjaan yang paling banyak menyerap pekerja migran dari Indonesia. Implementasi dari *Medan Agreement* ini boleh dikatakan gagal karena adanya resistensi dari para pengusaha perkebunan maupun para majikan yang mempekerjakan PRT untuk menaati peraturan yang berlaku. Hal ini dapat dimengerti karena para pengusaha dan majikan inilah yang paling diuntungkan dengan adanya TKI ilegal yang tidak akan menuntut jika dibayar dengan upah rendah.

Arus pekerja migran ke Malaysia, baik yang mencari pekerjaan ke Semenanjung maupun ke Serawak dan Sabah, sesungguhnya telah berlangsung sejak zaman kolonial. Pertumbuhan ekonomi yang cepat yang dialami Malaysia sejak awal tahun 1970-an, sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, menyebabkan enggan warga Malaysia bekerja di berbagai jenis pekerjaan kasar yang bergaji rendah. Di sinilah kemudian arti penting hadirnya para buruh migran, yaitu untuk mengisi lowongan pekerjaan yang tidak mau lagi dikerjakan oleh penduduk setempat. Selain dari Indonesia, pekerja migran datang dari Bangladesh, Thailand dan Filipina yang justru mengalami kelebihan tenaga kerja. Yang menarik, terlihat adanya semacam proses "pengisian" kekosongan lapangan kerja yang ditinggalkan oleh pekerja-pekerja setempat yang ternyata tidak sedikit yang bermigrasi ke negara lain, seperti Singapura, Taiwan dan Jepang, yang memberikan gaji jauh lebih tinggi dibandingkan kalau mereka tetap bekerja di dalam negeri.



Pada awal Repelita V (1988/89-1993/94), tepatnya pada tahun 1988, sebuah langkah yang cukup penting dibuat oleh Cosmas Batubara, pengganti Sudomo, sebagai Menaker. Langkah tersebut dilakukan melalui Keputusan Menteri No. 5 tahun 1988 untuk mengatur proses pengiriman TKI ke luar negeri. Pada saat yang sama, sebuah pengaturan khusus (Keputusan Menteri No. 1307) juga dikeluarkan yang mengatur tentang Pedoman Teknis untuk Pengerahan TKI ke Saudi Arabia. Awal Repelita VI (1993/94-1998/99) ditandai oleh dicantulkannya target untuk mengirim TKI sebanyak 1,25 juta TKI ke luar negeri. Menteri yang baru, Abdul Latief, seorang pengusaha swasta yang sukses, juga mengawali kebijakannya dengan melantik Direktur Pengiriman TKI ke luar negeri, menggantikan Biro Tenaga Kerja Luar Negeri. Menaker Abdul Latief juga membentuk sebuah lembaga semi-pemerintah (BUMN), yaitu PT BIJAK, untuk mengkoordinasikan kegiatan merekrut tenaga kerja ke luar negeri. Selain itu, di lingkungan Depnaker didirikan Yayasan Sumber Daya Manusia yang bertugas melakukan pengumpulan dana dari TKI untuk keperluan asuransi TKI. Sejauh yang dapat diamati, kinerja yayasan ini masih belum terlihat hasilnya terutama dalam meningkatkan kesejahteraan TKI, sebagaimana terlihat masih banyak terjadinya eksploitasi dan berbagai tindak kekerasan terhadap para buruh yang bekerja di luar negeri.

Prestasi Menaker Abdul Latief lainnya adalah dalam menggolkan RUU Tenaga Kerja yang ternyata dinilai sa-

ngat kontroversial baik dari segi prosesnya yang dianggap mengandung unsur *money politics* maupun dari segi produknya yang dinilai jauh dari aspirasi buruh. Buruh migran, misalnya, sama sekali tidak disinggung dalam RUU Tenaga Kerja yang diusulkan oleh Menaker Abdul Latief ini. RUU Tenaga Kerja yang kemudian dibekukan ini mencerminkan kuatnya dominasi negara dan pengusaha dalam masalah perburuhan di Indonesia. Di pihak lain, RUU ini juga, sekali lagi, merefleksikan pandangan yang selama ini hidup di kalangan elite yang berkuasa, yaitu sifat atau karakter *inward looking* dan *gender blind* terhadap persoalan buruh khususnya buruh migran di Indonesia.

Pada bulan Agustus 1997, Indonesia mulai terkena dampak krisis moneter yang sebelumnya menyerang Thailand. Krisis moneter ini ditandai oleh melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika. Pada saat itu diprediksikan sebanyak satu juta tenaga kerja akan menganggur pada tahun 1998 akibat dampak krisis moneter di Indonesia. Krisis moneter yang kemudian melanda negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur mendorong terjadinya deportasi buruh migran Indonesia dari negara-negara yang terkena dampak krisis, seperti Malaysia, Singapura dan Korea Selatan. Pada saat itu, misalnya, pemerintah Malaysia menyatakan akan mendeportasi satu juta pekerja migran yang ada di negara itu di mana mayoritas berasal dari Indonesia. Presiden Soeharto menginstruksikan pada Menaker untuk menampung ribuan pekerja yang terpaksa mengang-



gur untuk dipekerjakan pada berbagai program padat karya. Pada saat yang hampir bersamaan, terutama diakibatkan oleh tidak dimilikinya ijin kerja, pada bulan November 1997 lebih dari 35 ribu TKW juga dipulangkan dari Saudi Arabia sehingga membuat daerah pedesaan di mana para buruh migran ini berasal menjadi semakin memburuk tingkat sosial dan ekonomi masyarakatnya.<sup>10</sup>

Meskipun cukup banyak kasus kekerasan yang dialami oleh para TKW di negara-negara Timur Tengah, sebagaimana yang banyak diberitakan oleh pers dan media massa, tampaknya pemerintah Indonesia tidak memiliki keberanian untuk melakukan gugatan terhadap pemerintah negara-negara Arab di mana tidak sedikit TKW yang mengalami tindak kekerasan dan pelecehan seksual. Menurut Smith Alhadar, peneliti dari *Society for Middle East Studies*, yang pernah bekerja selama lima tahun di bidang pembangunan konstruksi di Jeddah, lemahnya posisi pemerintah Indonesia dalam berhadapan dengan negara-negara Arab, antara lain karena besarnya bantuan yang diberikan negara-negara Arab terhadap organisasi-organisasi Islam di samping sangat berpengaruhnya mereka dalam OKI karena kontrol yang dimiliki terhadap pasokan minyak dunia.

Di samping itu, kontrol yang dimiliki Arab Saudi terhadap dua kota suci Islam, Mekah dan Madinah yang menjadi tujuan dari ibadah haji umat Muslim seluruh dunia, memberikan kesempatan bagi pemerintah Arab Saudi untuk menetapkan semacam kuota bagi negara-negara yang akan mengirimkan jemaah hajinya. Ini merupakan sebuah isu yang sangat penting bagi Indonesia karena Indonesia merupakan negara Muslim yang besar di dunia. Tampaknya, hubungan antara Indonesia dan Arab Saudi yang khusus semacam ini telah membuat Indonesia memiliki posisi yang bersifat subordinatif dalam hubungan dengan Saudi Arabia. Posisi atau kedudukan yang bersifat subordinatif semacam inilah yang secara umum melemahkan posisi tawar Indonesia dalam persoalan yang menyangkut nasib TKW.<sup>11</sup>

Krisis ekonomi dan kembalinya ribuan TKI dari Timur Tengah dan Malaysia berpengaruh terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri karena pemerintah kemudian terse-dot energinya untuk menangani membengkaknya jumlah penganggur yang jika dibiarkan akan berdampak pada kestabilan sosial dan politik. Krisis ekonomi yang berkepanjangan rupanya juga telah mendorong bangkitnya ma-

<sup>10</sup> Perihal memburuknya keadaan masyarakat akibat krisis ekonomi, antara lain bisa dilihat tulisan Chuzaifah (1999) tentang pengalaman buruh migran; dan Ananta *et al.* (1998) tentang dampak krisis terhadap migrasi secara umum.

<sup>11</sup> Saparinah Sadli, Ketua Komisi Nasional Hak-hak Asasi Nasional Perempuan (KOMNAS Perempuan), dalam ceramah yang diberikan di Leiden-Belanda, Desember 2000, di depan *International Women Group* menyinggung persoalan jatah (kuota) haji bagi Indonesia dengan masalah TKW kita di Saudi Arabia.



hasiwa untuk melakukan demonstrasi terhadap pemerintah, yang berujung pada tumbangnya pemerintahan Soeharto. Pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyerahkan tampuk pimpinan negara kepada wakilnya B.J. Habibie yang dalam masa kepemimpinannya yang singkat (kurang lebih satu setengah tahun) berusaha menampung berbagai tuntutan masyarakat, antara lain dalam permasalahan buruh.

Dalam zaman pemerintahan Habibie, buruh memperoleh kemerdekaan untuk mendirikan organisasi secara leluasa, tidak seperti era Soeharto yang hanya membolehkan adanya satu organisasi buruh (SPSI). Dalam masa reformasi ini, puluhan organisasi buruh baru didirikan, bahkan ada organisasi buruh yang kemudian membentuk partai politik dan mencoba ikut dalam pemilihan umum yang diselenggarakan pada bulan Juni 1999. Yang juga menarik adalah keputusan pemerintahan Habibie untuk meninjau ulang UU Ketenagakerjaan yang baru yang oleh berbagai kalangan, terutama LSM dan buruh, dianggap tidak mencerminkan aspirasi dan kepentingan kaum buruh.

Antusiasme masyarakat atau dapat dikatakan sebagai *public euphoria* menyusul kejatuhan Soeharto tampaknya sedikit sekali pengaruhnya terhadap upaya perbaikan nasib buruh migran atau TKI. Isu atau permasalahan buruh migran tampaknya tidak memperoleh perhatian yang memadai, bahkan cenderung dilupakan dalam percaturan politik nasional yang lebih tersedot oleh berbagai isu politik yang lebih ber-

sifat nasional. Upaya untuk mengangkat persoalan buruh migran, terutama TKW, yang dilakukan oleh Solidaritas Perempuan, misalnya, dengan menemui Menaker yang baru Theo Sambuaga (salah satu pengurus teras Golkar) tidak membawa dampak yang berarti. Fahmi Idris (juga dari Golkar) yang kemudian menggantikan Theo Sambuaga sebagai Menaker terlihat lebih pro-aktif dalam menangani persoalan-persoalan buruh, antara lain upayanya untuk merangkul Muchtar Pakpahan, Ketua Umum Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI), sebuah organisasi buruh yang dianggap terlarang pada masa Soeharto.

Berbagai konvensi internasional perburuhan juga diratifikasi oleh pemerintah Indonesia semasa Fahmi Idris menjabat sebagai Menaker. Meskipun demikian, persoalan TKI belum juga memperoleh perhatian secara memadai dari pemerintah. Sedikit perubahan nampak terjadi pada saat itu karena adanya perhatian dari Din Sjamsuddin, yang menjabat sebagai Dirjen Binapenta, yang berupaya memberikan perhatian pada kasus-kasus TKW di Timur Tengah. Din Sjamsuddin sebagai seorang yang memiliki latar belakang pendidikan Islam dan juga merupakan pimpinan Muhammadiyah terlihat agak serius dalam merespons tuntutan akan adanya perhatian pemerintah terhadap masalah TKW di Timur Tengah. Dia juga terkesan berpihak pada LSM dan organisasi buruh migran dalam berhadapan dengan pihak PJTKI.

Pada masa Fahmi Idris menjabat sebagai Menaker, diputuskan untuk mem-



buat terminal tersendiri bagi TKI yang akan berangkat atau pulang ke dan dari luar negeri di bandara Soekarno-Hatta, Cengkareng. Upacara pembukaan terminal baru khusus TKI yang dilakukan pada bulan September 1999 diisi oleh pidato Presiden Habibie yang antara lain mengemukakan perlunya melakukan upaya perbaikan kebijakan pengiriman TKI di masa depan. Menaker menyebutkan dalam sambutannya, bahwa setiap hari rata-rata terdapat 600 TKI yang diberangkatkan dan 400 TKI yang pulang melalui bandara Cengkareng.

Pada bulan Desember 1999, Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden menggantikan Habibie yang tidak mendapatkan dukungan di DPR untuk dicalonkan lagi sebagai presiden. Wahid dalam pemilihan itu berhasil mengalahkan Megawati yang sebetulnya didukung oleh faksi terbesar di DPR/MPR, yaitu PDI Perjuangan. Bomer Pasaribu, seorang tokoh Golkar dan ketua SPSI zaman Soeharto, diangkat oleh Wahid sebagai Menaker. Pada bulan Agustus 2000 kabinet Wahid ternyata mengalami *reshuffle* di mana Pasaribu digantikan oleh Alhilal Hamdi yang juga merangkap sebagai Menteri Transmigrasi dan Kependudukan. Di masa itu, Kementerian Tenaga Kerja digabung dengan Kementerian Transmigrasi dan Kependudukan. Soeramsihono, seorang pejabat karir dari dalam kementerian tenaga kerja diangkat menggantikan Din Sjamsuddin, antara lain, dalam menangani pengiriman TKI ke luar negeri.

Penggantian Din Sjamsuddin oleh Soeramsihono bisa ditafsirkan sebagai

kembalinya kekuatan birokrasi dalam pengurusan TKI dari tangan politisi. Perubahan ini diduga akan memiliki pengaruh terhadap kembali melemahnya upaya perbaikan kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri yang sedikit memperoleh perhatian pada masa kepemimpinan Din Sjamsuddin. Bersamaan dengan itu, di masyarakat sedang ramai dikampanyekan, terutama oleh kalangan aktivis perempuan yang mendapat dukungan dari Menteri Pemberdayaan Perempuan Khofifah Indar Parawansa, untuk menghentikan pengiriman TKW ke luar negeri terutama Timur Tengah.

Kontroversi seputar isu diteruskan atau dihentikannya pengiriman TKW ke Timur Tengah mendapatkan respons dari Menaker Alhilal Hamdi setelah sebelumnya bertemu dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Menaker Alhilal Hamdi menyatakan bahwa pengiriman TKW tidak mungkin dihentikan karena akan berdampak pada meningkatnya pengangguran di dalam negeri, di samping akan mendorong membesarnya pengiriman TKW secara ilegal di luar kewenangan pemerintah. Menaker juga mengatakan bahwa selama ini pengiriman TKW telah menghasilkan devisa yang cukup besar bagi negara melalui uang yang mereka kirimkan dan bawa pulang ke Indonesia.

Di tengah kontroversi antara pro dan kontra penyetopan pengiriman TKW ke Arab Saudi, Profesor Baharuddin Lopa, duta besar Indonesia di Arab Saudi yang saat itu sedang berada di Indonesia karena hendak dilantik menjadi Jaksa Agung oleh Abdurrahman Wahid memberikan pernya-



taan yang cukup keras tentang nasib yang diderita oleh para TKW di negara-negara Timur Tengah. Lopa setuju pengiriman TKW ke Arab Saudi dihentikan karena masalah yang ada cukup serius dan tingginya pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi. Menurut Lopa, pengiriman TKW ke Arab Saudi lebih banyak menimbulkan masalah daripada keuntungan, karena itu sebaiknya dihentikan saja (*Kompas*, 17 Maret 2001).

Ribuan perempuan yang datang ke Arab Saudi dengan alasan untuk menjalankan *umrah* kemudian ternyata tidak kembali ke Indonesia dan bekerja sebagai PRT secara ilegal. Permasalahan yang ada di seputar TKW di Arab Saudi menjadi semakin berat karena jumlah mereka yang meningkat dengan cepat. Pada tanggal 23 November 1999 terjadi sebuah insiden yang melibatkan TKI ilegal yang saat itu sedang ditampung di kantor konsulat RI di Jeddah, dengan pihak polisi setempat (*Republika*, 26 November 1999). Dalam insiden yang dilaporkan melibatkan ribuan TKI ini, sekitar 50 TKI kemudian ditahan oleh polisi Arab Saudi. Para TKI yang sedang berada di penampungan di kantor konsulat RI ini adalah orang-orang yang sedang menunggu untuk dipulangkan ke Indonesia karena sudah tidak memiliki dokumen yang sah sebagai imigran di Arab Saudi. Persoalan TKI ilegal yang sering menimbulkan masalah ini sesungguhnya telah menimbulkan masalah diplomatik antara pemerintah Indonesia dan Arab Saudi, namun tampaknya tidak terlihat upaya yang kong-

kret untuk menyelesaikan masalah ini secara mendasar.

Rentannya posisi buruh migran kita di luar negeri terlihat dengan jelas ketika pemerintah Malaysia secara sepihak melakukan deportasi terhadap ribuan buruh migran, terutama pria dan yang tidak berdokumen, yang berasal dari Indonesia. Pemerintah Indonesia terlihat tidak berdaya, dan sama sekali tidak memiliki keberanian untuk menentang tindakan sepihak dari Malaysia. Menteri Tenaga Kerja yang baru, Jacob Nuwa Wea (tokoh PDIP), terlihat belum memiliki arah kebijakan yang jelas dalam menghadapi persoalan buruh migran yang semakin kompleks setelah Malaysia melakukan deportasi besar-besaran belum lama ini.

Sejauh yang dapat dilihat dari laporan pers, Jacob Nuwa Wea menge-sankan pemihakannya terhadap nasib buruh migran, antara lain melalui pernyataan-pernyataannya yang cukup keras terhadap pihak PJTKI maupun aparat departemennya sendiri yang dinilai melakukan praktek pemerasan terhadap buruh migran. Sebagian kalangan DPR pun tampaknya memperlihatkan adanya tanggapan yang positif terhadap ajakan KOPBUMI untuk membicarakan naskah RUU Buruh Migran dan Anggota Keluarganya.<sup>12</sup> Ber-

<sup>12</sup> Beberapa anggota DPR dalam sebuah kesempatan diskusi dengan pihak KOPBUMI, yang juga dihadiri oleh Soeramsihono dari Depnaker, menjanjikan untuk membicarakan masalah RUU Buruh Migran dan Anggota Keluarganya setelah bulan Juli 2002 (*Info KOPBUMI*).



bagai upaya yang dilakukan kalangan LSM, terutama KOPBUMI, untuk menekan pemerintah dan DPR, untuk secara serius memikirkan kebijakan dan pengaturan buruh migran di luar negeri, tampaknya mulai memperlihatkan tanda-tanda yang positif.

## MEMPEREBUTKAN RUANG PUBLIK: BURUH MIGRAN DI ERA PASCA-SOEHARTO

Permasalahan buruh migran yang bekerja di luar negeri, meskipun mendapatkan perhatian bersamaan dengan merebaknya reformasi politik, namun masih merupakan isu pinggiran dalam keseluruhan perubahan politik di Indonesia. Terpinggirkannya isu TKI dapat dimengerti karena secara keseluruhan pun isu perburuhan masih berada di luar arus utama perkembangan politik di Indonesia. Berbagai upaya dari beberapa aktivis dan pimpinan organisasi buruh yang mengalami represi di masa pemerintahan Soeharto untuk memasuki gelanggang politik pasca Soeharto, antara lain dengan membentuk partai buruh, terbentur pada kenyataan bahwa basis politik kaum buruh umumnya sudah mengalami destruksi pada zaman Orde Baru.<sup>13</sup>

Propaganda Orde Baru bahwa gerakan buruh selalu berasosiasi dengan partai komunis dan represi yang kuat terhadap setiap upaya untuk meng-

organisir buruh di luar jalur resmi cukup efektif untuk mendepolitisasi aktivitas buruh di Indonesia. Selain itu, relatif tipisnya basis industrialisasi di Indonesia sangat berpengaruh terhadap kecilnya proporsi buruh dalam populasi tenaga kerja di Indonesia, sehingga menjadi rintangan bagi gerakan buruh untuk melakukan mobilisasi massa politik untuk melahirkan representasi politik yang bermakna dalam percaturan politik di Indonesia. Lebih lanjut, ideologi pembangunan yang diadopsi oleh kaum ekonom-teknokrat memberikan legitimasi kuasi-ilmiah bagi rezim Orde Baru untuk melakukan represi terhadap hak-hak buruh untuk membangun organisasi mereka secara demokratis.<sup>14</sup>

Melihat berbagai hal yang telah disebutkan di atas, tidaklah mengherankan jika diskursus mengenai buruh di Indonesia pada zaman Orde Baru yang dilakukan oleh para akademisi dan pengamat berkembang dalam kerangka sumber daya manusia yang menjadi wilayah kajian ekonomi pembangunan yang bersifat pragmatis-teknokratis. Dalam kaitan ini, upaya penguasa Orde Baru mengubah kata "buruh" menjadi "pekerja" atau "karyawan" mencerminkan upaya sistematis untuk mematikan diskursus tentang perburuhan yang berdimensi politik dan menekan kemungkinan munculnya semacam ke-

<sup>13</sup> Analisis yang komprehensif tentang hal ini dapat dilihat dalam Hadiz (1997).

<sup>14</sup> Terdapat kesamaan pengalaman antara Orde Baru dan zaman kolonial Belanda dalam memandang buruh, yang keduanya oleh Breman (1990: 144) dikatakan sebagai berikut: "... from the start had proven more interested in cheap than free labor".



sadaran kelas di kalangan buruh di Indonesia.<sup>15</sup>

Tumbangnya rezim Orde Baru telah melepaskan kekangan yang selama ini membelenggu kemungkinan berkembangnya gerakan buruh memasuki wilayah politik. Seperti telah dikemukakan, menjelang Pemilu 1999 muncul beberapa partai politik yang mengatasnamakan kepentingan kaum buruh. Sejauh yang dapat dilihat dari hasil Pemilu 1999, dampak politik dari partai-partai yang memakai lambang buruh ini sangatlah kecil.<sup>16</sup>

Sejak awal tahun 1980, dibandingkan dengan isu perburuhan yang ada di dalam negeri sendiri, isu buruh migran yang bekerja di luar negeri atau TKI tampaknya sedikit lebih banyak mendapat perhatian publik terutama sejauh dapat dibaca dari laporan pers dan media massa audio-visual. Mungkin, sifat apolitik dari persoalan TKI memunculkan persepsi di kalangan penguasa bahwa persoalan TKI bukan merupakan sesuatu yang dapat mengganggu kestabilan politik nasional yang sangat dijaga ketat oleh Orde Baru. Hanya pada 1985 waktu Sudomo menjadi Menaker TKI dilarang berbicara dengan pers tentang pengalaman

dan penderitaan mereka selaku TKI di Timur Tengah.

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui pemberitaan pers dan media massa kemudian isu-isu TKI berhasil mendapatkan perhatian yang lebih besar dari publik terutama yang menyangkut berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia yang mereka alami ketika bekerja di luar negeri. Pemberitaan pers yang cukup gencar tentang nasib yang dialami TKI, terutama dari mereka yang bekerja di Timur Tengah dan Malaysia, berhasil mengangkat masalah TKI menjadi isu nasional. Tentang TKI yang bekerja di Timur Tengah, isu yang banyak dilaporkan pers adalah tentang pelanggaran HAM, sementara tentang TKI di Malaysia, selain soal pelanggaran HAM, berbagai musibah dan kecelakaan yang dialami oleh para TKI dalam menyeberang ke Malaysia maupun pengalaman mereka dideportasi oleh pihak imigrasi Malaysia cukup banyak dilaporkan oleh pers. Peran LSM dalam merebut ruang publik dan arena politik yang lebih besar, terutama dalam advokasi buruh migran perempuan yang mengalami berbagai pelanggaran HAM, sangatlah besar.

Artikulasi kepentingan TKI melalui LSM bisa dipahami karena atmosfer politik di masa Orde Baru sangat dipenuhi oleh berbagai kekangan yang tidak memungkinkan adanya saluran politik resmi yang bisa menampung aspirasi para TKI. Pada awalnya peran LSM lebih dititikberatkan pada pelayanan hukum bagi para TKI yang

<sup>15</sup> Tentang hal ini, lihat Tirtosudarmo (1998).

<sup>16</sup> Beberapa partai buruh yang baru dibentuk antara lain adalah PBN (Partai Buruh Nasional) yang dipimpin oleh Muchtar Pakpahan, Ketua SBSI; dan PRD (Partai Rakyat Demokratik) yang dipimpin oleh Budiman Sudjatmiko, seorang aktivis yang bersama Muchtar Pakpahan juga mengalami pemenjaraan di zaman Soeharto berkuasa.



hendak menuntut diberikannya kompensasi bagi perlakuan tidak adil yang mereka alami dari para agen tenaga kerja (PJTKI) yang mengurus kepergian dan kontrak kerja mereka. Pelayanan dan uluran tangan para aktivis LSM berhasil mengambil hati para TKI dan keluarganya yang selanjutnya berkembang sebagai bentuk *mutual trust* di antara keduanya. Dalam perkembangan selanjutnya, LSM mengupayakan adanya semacam forum bagi para TKI untuk membangun komunitas-komunitas jaringan yang tidak saja menyediakan bantuan hukum namun juga berbagai bentuk pelatihan dalam hal-hal yang berkaitan dengan upaya-upaya sosial maupun ekonomi. Melalui forum kekeluargaan yang dibangun bersama inilah selanjutnya berkembang berbagai inisiatif untuk mengorganisir diri dan memperkuat jaringan di antara TKI dan keluarganya serta para aktivis LSM.

Sejumlah organisasi buruh migran kemudian berhasil dibentuk di beberapa kabupaten di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Nusa Tenggara, yang merupakan daerah-daerah kantong pengirim TKI ke Timur Tengah dan Malaysia. Berbagai bentuk program pelatihan disediakan oleh pihak LSM, tidak saja tentang hal-hal yang menjadi kebutuhan sehari-hari para TKI dan keluarganya, tetapi juga berbagai bentuk pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran sosial maupun politik buruh migran, khususnya dalam hubungan TKI dengan pemerintah, PJTKI maupun calon majikan mereka di luar negeri.

Proses pelatihan dan penyadaran yang berlangsung secara teratur dalam waktu yang relatif cukup lama memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap pemberdayaan buruh migran, yang antara lain tercermin dalam kemampuan mengartikulasikan aspirasi politik buruh migran dalam berbagai bentuk "demo" dan protes kepada pihak pemerintah, khususnya Depnaker. Para aktivis TKI ini juga mulai menyadari akan pentingnya peran pers dan media massa yang akan memberitakan aksi "demo" maupun protes yang mereka lakukan. Dengan adanya pemberitaan pers dan media massa, permasalahan yang mereka tuntut biasanya memperoleh perhatian dari pemerintah.

Dalam perkembangan yang berlangsung secara bersamaan, para aktivis LSM yang memilih kegiatan untuk membela TKI meningkatkan pengorganisasian diri mereka dengan membangun sebuah organisasi payung yang dapat mengkoordinasikan berbagai LSM yang memiliki daerah operasi yang berbeda-beda. Pada tahun 1997, terbentuklah KOPBUMI (Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia) yang menjadi forum untuk menyatukan berbagai aspirasi yang berkembang di kalangan LSM yang menjadikan buruh migran sebagai wilayah garapannya. Lahirnya KOPBUMI juga didorong oleh maraknya tuntutan dari kalangan para aktivis LSM dan para intelektual terhadap pemerintah dan DPR yang saat itu berusaha untuk membuat UU yang baru tentang perburuhan.



Tuntutan dan protes terhadap RUU yang diajukan oleh Menaker Abdul Latief bersumber dari adanya penilaian bahwa RUU itu sama sekali tidak mencerminkan aspirasi kaum buruh, dan bahkan tidak dicantumkan sama sekali pasal-pasal yang mengatur tentang hak-hak buruh migran dan keluarganya. Dalam suasana protes terhadap UU yang diusulkan pemerintah inilah KOPBUMI terbentuk dengan salah satu misi yang kemudian diembannya, yaitu merancang sebuah UU yang secara khusus mengatur hak dan kewajiban buruh migran dan keluarganya. Selama itu, hal-hal yang mengatur hak-hak dan kewajiban buruh migran hanyalah berbagai Keputusan Menteri yang dalam banyak hal bersifat *ad hoc*.

Perkembangan penting lainnya yang ikut berperan dalam meningkatkan perhatian publik terhadap persoalan buruh migran adalah mulai maraknya diskursus tentang globalisasi yang telah dimulai sejak awal 1990-an. Meskipun pusat dari perbincangan seputar globalisasi masih didominasi oleh isu-isu yang berkaitan dengan masalah pengaturan perdagangan dan keuangan, namun secara perlahan-lahan sudah mulai menyentuh isu pekerja migran. Lagi-lagi dalam kaitan ini, isu pekerja migran yang mayoritasnya adalah para pekerja tanpa keahlian dan tak berdokumen meskipun jelas merupakan bagian penting dari proses globalisasi, cenderung terpinggirkan dalam pecaturan yang akhirnya toh ditentukan oleh *the big and the strong player*. Lembaga-lembaga internasional

seperti ILO (*International Labor Organization*), IOM maupun berbagai LSM yang memiliki kaitan dengan pekerja migran, meskipun melalui berbagai saluran dan cara selalu berupaya untuk mendorong diratifikasinya berbagai peraturan, protokol dan konvensi internasional oleh negara-negara yang belum melakukannya, namun belum memiliki arti yang signifikan bagi peningkatan nasib para pekerja migran.

Di Indonesia, pemerintah memiliki kecenderungan untuk tidak memandang penting upaya meratifikasi berbagai konvensi internasional yang memberikan proteksi hukum bagi buruh migran dan keluarganya. Alasan keengganan pemerintah, di samping isu buruh migran dan keluarganya menempati prioritas yang rendah dalam agenda politik pemerintah, diduga juga karena kuatnya kepentingan bercokol dari pihak-pihak yang selama ini sangat diuntungkan oleh praktek bisnis dan industri TKI yang berkembang dengan sangat pesat. Kolusi antara aparat pemerintah yang menangani pengiriman TKI ke luar negeri dengan para pengusaha dan pengerah TKI adalah sebuah kenyataan yang memiliki pengaruh sangat kuat terhadap kemungkinan terwujudnya mekanisme pengaturan yang adil terhadap pekerja migran dan keluarganya.

Oleh karena itu, aktor penting dalam permasalahan pekerja migran, sebagaimana telah sedikit diungkapkan, adalah para pengusaha dan pedagang yang beroperasi baik secara legal maupun ilegal dalam berbagai praktek ja-



sa pengerahan TKI, baik yang besar maupun yang kecil, di pusat maupun di daerah-daerah yang merupakan kantong-kantong calon TKI. Secara resmi para pengusaha ini memiliki izin usaha untuk membentuk PJTKI yang merupakan institusi resmi untuk bergerak dalam usaha rekrutmen dan pengiriman TKI ke luar negeri. Izin usaha PJTKI sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah, dalam hal ini Depnaker, yang berimplikasi pada munculnya kolusi antara PJTKI dan pemerintah sehingga yang mendorong keberpihakan pemerintah dalam berbagai bentuk pemberian keleluasaan bagi PJTKI untuk melakukan operasinya yang tentu saja sangat merugikan TKI.

Besarnya keuntungan yang bisa diraup oleh pengusaha pengerah jasa TKI mendorong terjadinya persaingan di antara PJTKI untuk mendekati pihak penguasa. Adalah sangat menarik bahwa kebanyakan pengusaha yang bergerak di bidang pengerahan TKI ke Timur Tengah adalah pengusaha keturunan Arab. Tampaknya terdapat kaitan yang erat antara para pengusaha Arab ini dengan *network* yang terdapat di negara-negara Timur Tengah yang sangat menentukan dalam usaha dan perdagangan jasa TKI. Pengelolaan perusahaan jasa pengerah TKI yang sangat diwarnai oleh faktor jaringan kedekatan etnis yang bersifat primordial ini berpengaruh terhadap sifat keterutupan dari bisnis TKI.

Penulis mengalami kesulitan ketika berusaha untuk bertemu dengan pimpinan PJTKI untuk sebuah wawancara dalam sebuah penelitian tentang TKI

pada tahun 1997. Selain sifatnya yang tertutup, persaingan antara kelompok-kelompok PJTKI juga cukup keras, terutama pada saat memilih pengurus asosiasi pengusaha jasa TKI atau APJATI (Asosiasi Pengusaha Jasa Tenaga Kerja Indonesia). Di sinilah posisi pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh Menaker, menjadi sangat penting dalam menentukan siapa dan kelompok mana yang akan "direstui" untuk memegang pimpinan APJATI. Pentingnya mendapatkan "restu" dari Menaker untuk menjadi pimpinan APJATI mendorong para pengusaha ini untuk melakukan berbagai upaya untuk melobi Menaker. Dalam konteks semacam inilah kolusi menjadi kemungkinan yang sangat terbuka untuk terjadi antara penguasa dan pengusaha dalam soal pengiriman TKI ke luar negeri.<sup>17</sup> Selain daripada itu, izin usaha untuk mendirikan PJTKI yang dimonopoli oleh Depnaker juga merupakan sumber terjadinya kolusi antara pejabat yang mengatur bisnis TKI dengan para pengusaha yang akan menggunakan berbagai cara untuk memperoleh izin tersebut.

Di luar para pengusaha yang memiliki izin berusaha yang resmi, ratusan pengusaha TKI beroperasi tanpa surat izin sama sekali. Mereka merupakan calo atau agen yang berusaha merekrut para TKI dari daerah asalnya.

---

<sup>17</sup> Sesudah era reformasi selain APJATI para pengusaha yang memiliki aspirasi berbeda berusaha membuat organisasi tandingan yang diberi nama HIMSATAKI (Himpunan Pengusaha TKI), yang oleh APJATI tidak diakui legalitasnya.



Bukan rahasia lagi bahwa dalam kenyataan, para pengusaha yang memiliki izin bekerja sama dengan para calo dan agen yang langsung melakukan perekrutan calon-calon TKI. Atau, para pengusaha ilegal ini secara langsung melakukan operasi pengiriman ke luar negeri dengan bekerja sama dengan aparat birokrasi yang memiliki kewenangan dalam alur atau rangkaian prosedur pengiriman calon TKI ke luar negeri.

Para TKI yang mayoritasnya adalah perempuan yang tidak memiliki keterampilan kerja merupakan sasaran empuk bagi para calo dan agen pencari TKI yang bersedia keluar masuk kampung untuk mencari calon TKI yang bersedia membayar sejumlah uang tertentu agar dapat dibe-rangkatkan untuk berja sebagai PRT di luar negeri. Kategori sebagai pekerja tanpa keahlian yang melekat pada para TKW ini secara langsung membedakannya dengan TKI berkeahlian yang dengan sendirinya memiliki berbagai *previlese*, antara lain adanya kontrak kerja dan perlindungan hukum yang relatif jelas. Para TKW yang tidak memiliki keahlian seolah-olah dengan sendirinya menjadi pihak yang sudah pada tempatnya tidak memperoleh perlindungan hukum, dan dengan demikian sangat rentan terhadap berbagai pelanggaran atas hak-haknya sebagai pekerja migran dan sebagai manusia.

Proses rekrutmen TKW yang akan dipekerjakan sebagai PRT di luar negeri seringkali langsung dilakukan oleh para calo di desa asal para ca-

lon TKW. Keadaan ini umumnya membuat rekrutmen berlangsung di luar jangkauan birokrasi, meskipun seharusnya Kepala Desa yang melakukan penyaringan pertama tentang apakah calon TKW yang bersangkutan memenuhi syarat minimal sebagai TKW, yaitu batas usia. Dalam praktek, batas usia yang semestinya menjadi syarat pertama dari calon TKW telah banyak dilanggar karena kebanyakan calon TKW memiliki umur di bawah batas terendah persyaratan menjadi TKW. Usia TKW yang tertera dalam surat pengantar yang dikeluarkan oleh Kepala Desa bahwa calon TKW yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan merupakan pemalsuan keterangan yang pertama dilakukan oleh para calon TKW yang seringkali sudah "dijon" oleh para calo atau agen TKW.

Bukankah kenyataan semacam ini merupakan praktek *trafficking in women*? Dalam kondisi semacam itu, maka perjuangan untuk menghilangkan praktek *human trafficking* atau perdagangan manusia di Indonesia harus bersamaan dengan perjuangan membela hak-hak buruh migran. Nursyahbani Katjasungkana sebagai aktivis yang saat ini sedang menggalang berbagai upaya penghapusan perdagangan wanita mengatakan bahwa soal penghapusan perdagangan wanita dan anak-anak sudah disebutkan dalam salah satu keputusan Kongres Wanita Indonesia tahun 1928.<sup>18</sup> Saat ini Nursyahbani berusaha untuk menyusun RUU

<sup>18</sup> Lihat wawancara Harian *Media Indonesia* dengan Nursyahbani Katjasungkana (Minggu, 24 Maret 2002).



tentang pelarangan perdagangan wanita dan anak-anak, antara lain melalui diskusi reguler dengan Departemen Dalam Negeri, Imigrasi, Kejaksaan, Mabes POLRI, Depnaker dan lain-lain. Sejauh ini hasil yang telah dicapai, menurut Nursyahbani, adalah mendorong Departemen Dalam Negeri mengeluarkan edaran untuk Gubernur dan Bupati agar di wilayahnya masing-masing membuat sistem pencegahan dan penanggulangan perdagangan perempuan.

Kebutuhan yang sangat tinggi akan tenaga kerja yang tidak berkeahlian, khususnya PRT, terutama di Arab Saudi dan Malaysia di satu sisi, dan melimpahnya jumlah calon TKW di dalam negeri di sisi lain merupakan sebuah stuktur sosio-demografis yang bersifat makro yang dalam jangka panjang masih akan mendikte aliran TKW ke luar negeri. Dilihat dari perspektif sosio-demografis semacam ini, aliran TKW melewati batas-batas negara tidak lain merupakan "lanjutan" atau "perpanjangan" situasi di dalam negeri Indonesia sendiri di mana PRT merupakan sebuah profesi yang telah lama mengakar di dalam masyarakat Indonesia, terutama di daerah perkotaan. Para calon PRT, baik melalui jalur-jalur yang bersifat informal, misalnya jalur keluarga atau teman sekampung, maupun melalui "agen-agen penyalur PRT" yang terkesan formal (yang semakin marak di kota-kota besar) mengalir dari rumah-rumah mereka di daerah pedesaan ke rumah-rumah majikan mereka di kota. Dengan demikian, alir-

an calon PRT ke luar negeri, baik melalui jalur formal maupun informal, merupakan bagian dari sebuah *continuum* mobilitas perempuan yang sesungguhnya telah berlangsung sejak lama.

Posisi PRT, baik yang bekerja di dalam negeri maupun di luar negeri, sebetulnya tidaklah jauh berbeda karena keduanya tidak memiliki perlindungan hukum mengingat statusnya yang tergolong sebagai "sektor informal". Gerakan untuk membela nasib para pekerja migran oleh LSM-LSM yang tergabung dalam KOPBUMI melalui upaya untuk membuat RUU tentang Perlindungan Buruh Migran Indonesia dan Anggota Keluarganya, dalam konteks ini bisa dilihat sebagai sebuah langkah terobosan yang bersifat strategis untuk mendobrak praktek penindasan terhadap perempuan yang telah cukup lama dianggap sebagai sebuah kewajiban dalam masyarakat Indonesia. Pilihan LSM, terutama yang bergerak dalam upaya pembelaan dan advokasi perempuan, menjadikan isu buruh migran sebagai *entry point* untuk mendobrak ketidakadilan jender, sekaligus memiliki implikasi terhadap penghapusan perdagangan manusia, penegakan HAM, yang pada akhirnya akan bermuara pada penguatan *civil society* dan demokrasi.

## PENUTUP

Migrasi internasional, atau migrasi lintas batas negara, merupakan bagi-



an penting dari sejarah perkembangan masyarakat dan negara-bangsa di Asia Tenggara. Proses kolonisasi dan dekolonisasi memiliki implikasi yang sangat besar terhadap pola, karakteristik dan kecenderungan migrasi lintas batas negara di kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya. Dalam periode pasca-kolonial, terutama setelah tahun 1970-an, arus migrasi internasional di kawasan Asia Tenggara mulai meningkat sejalan dengan meningkatnya kesenjangan pertumbuhan ekonomi antarnegara di kawasan ini. Peningkatan arus migrasi yang terjadi rupanya tidak diimbangi oleh kesiapan negara dalam mengatur lalu lintas manusia yang melewati batas-batas negara secara memadai. Lemahnya pengawasan negara di daerah perbatasan antarnegara di Asia Tenggara, di samping telah terbangunnya jaringan-jaringan perdagangan melalui hubungan-hubungan kekerabatan maupun penyelundupan, mengakibatkan semakin tingginya migrasi lintas batas negara yang bersifat ilegal. Tingginya proporsi migran tanpa dokumen merupakan fenomena yang menjadi salah satu karakteristik migrasi internasional di Asia Tenggara.

Di Indonesia, meskipun fenomena buruh migran telah ada sejak zaman kolonial, namun tidak pernah mendapatkan perhatian yang memadai dalam agenda kebijakan negara. Persepsi negara, yang direpresentasikan oleh elite yang berkuasa, terhadap fenomena mobilitas penduduk sangat bersifat *inward looking* di mana perhatian terutama diberikan pada kebijak-

an pemindahan penduduk di dalam negeri karena alasan-alasan yang bersifat strategis. Setelah kemerdekaan, persepsi yang bersifat *inward looking* terhadap migrasi ini memiliki pengaruh yang kuat terhadap sikap *ignorance* (masa bodoh) negara terhadap buruh atau pekerja migran yang bekerja di luar negeri. Kebijakan negara terhadap pengiriman TKI ke luar negeri sangat bersifat *ad hoc* dan jauh dari memadai, terutama yang menyangkut upaya perlindungan yang semestinya menjadi perhatian negara.

Meskipun pengkajian tentang gender telah menjadi kecenderungan yang sangat kuat dalam dua dekade terakhir di kalangan ilmu-ilmu sosial dan humaniora, namun relatif sedikit yang secara khusus mempelajari tentang buruh migran perempuan atau TKW. Barulah dalam dekade yang terakhir isu TKW muncul ke permukaan bersamaan dengan meningkatnya frekuensi pengalaman buruk yang dialami oleh para TKW di negara mereka bekerja. Isu hak asasi manusia memang semakin mencuat ke permukaan bersamaan dengan lajunya interaksi dan interdependensi antarnegara, yang populer dengan sebutan globalisasi. Buruh migran adalah salah satu aktor dalam globalisasi yang memerankan diri sebagai *sang korban*. TKW sebagai buruh migran mendapatkan diskriminasi ganda: sebagai buruh dan sekaligus sebagai perempuan. Baik sebagai buruh maupun sebagai perempuan, keduanya merupakan pihak-pihak yang selalu terpinggirkan dalam dinamika sosial maupun politik.



Kebijakan dan politik migrasi di Indonesia sama sekali tidak menyentuh kepentingan buruh migran perempuan. Kebijakan dan politik negara yang bersifat *gender blind* terlihat dengan jelas dalam UU Ketenagakerjaan yang dikeluarkan pada tahun 1997 yang sama sekali tidak memperlihatkan kepedulian terhadap nasib buruh migran, apalagi yang perempuan. Dalam kaitan inilah, munculnya LSM yang memfokuskan perjuangan mereka untuk membela nasib buruh migran menjadi penting artinya. Meskipun sampai saat ini upaya yang dilakukan belum cukup membawa perubahan yang berarti, terutama dalam mempengaruhi arah kebijakan negara yang lebih pro-buruh migran dan pro-perempuan, namun sudah semakin nyata munculnya kesadaran di kalangan buruh migran untuk mengorganisir diri dan lebih berani dalam mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya. Upaya penghapusan perdagangan perempuan atau *women trafficking* niscaya akan semakin kuat dengan meningkatnya kesadaran politik di kalangan buruh migran pada umumnya, dan kaum perempuan pada khususnya.

## KEPUSTAKAAN

- Adam, Asvi Warman. 1994. "Pengiriman Buruh Migran Jawa ke Vietnam tahun 1900-an", *Sejarah*, No. 5.
- Adi, Rianto. 1996. "The Impact of International Labor Migration in Indonesia". *Ph.D dissertation in Population and Human Resources*, Department of Geography, Faculty of Arts, the University of Adelaide, Australia.

- Ananta, Aris, et al. 1998. "The Impact of the Economic Crisis on International Migration: The Case of Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 7, No. 2-3.
- Arsip Nasional Republik Indonesia. 1981. *Laporan-laporan tentang Gerakan Protes di Jawa pada Abad XX* (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia).
- Bethan, Ignas. 1993. *TKW di Timur Tengah* (Jakarta: Penerbit Grafitikama).
- Breman, Jan. 1990. "The Civilization of Racism: Colonial and Post-colonial Development Policies", dalam Jan Breman (ed.) *Imperial Monkey Business*, CASA Monographs 3.
- . 1997. *Menjinakkan Sang Kuli: Politik Kolonial pada Awal Abad ke-20* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti dan Perwakilan KITLV).
- Brownlee, Patrick (ed.). 1998. "Migration and Citizenship in the Asia Pacific: Legal Issues", *Working Papers* No. 5, Asia Pacific Migration Research Network, CAPTRANS, University of Wollongong, Australia.
- Cox, David. 1997. "The Vulnerability of Asian Women Migrant Workers to a Lack of Protection and Violence" *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 6 (1).
- Cremer, George. 1988. "Deployment of Indonesian Migrants in the Middle East: Present Situation and Prospects", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 24 No. 3.
- Chuzafah, Yuniarti. 1999. "Krisis yang Menghempas Nasib Buruh Migran", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 4, No. 2, Mei.
- Grande, Nona and Joanna Kerr. 1998. "Frustrated and displaced: Filipina Domestic Workers in Canada", dalam Caroline Sweetman (ed.) *Gender and Migration* (Oxford: Oxfam Focus on Gender Series).
- Hadiz, Vedi R. 1997. *Workers and the State in New Order Indonesia* (London: Routledge).



- Hardjosudarmo, S. 1965. *Kebijaksanaan Transmigrasi dalam rangka Pembangunan Masyarakat Desa di Indonesia* (Jakarta: Bhatara).
- Heeren, HJ. 1979. *Transmigrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press).
- Hugo, Graeme. 1993. "International Labor Migration and Family: Some Observations from Indonesia" *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 4 (2-3).
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Undocumented International Migration in Southeast Asia", dalam Carunia Mulya Firdausy (ed.) *International Migration in Southeast Asia: Trends, Consequences, Issues and Policy Measures* (Jakarta: SEASP-LIPI and The Toyota Foundation).
- \_\_\_\_\_. 1998b. "International Migration of Women in Southeast Asia: Major Patterns and Policy Issues", dalam Carunia Mulya Firdausy (ed.) *International Migration in Southeast Asia: Trends, Consequences, Issues and Policy Measures* (Jakarta: SEASP-LIPI and The Toyota Foundation).
- \_\_\_\_\_. 2000. "Migration and Empowerment", dalam Harriet B. Presser and Gita Sen (eds.), *Women's Empowerment and Demographic Processes: Moving Beyond Cairo* (Oxford: Oxford University Press).
- Institut Pertanian Bogor (Lembaga Penelitian) dan Direktorat Jasa Tenaga Kerja Luar Negeri, Departemen Tenaga Kerja. 1997. *"Evaluasi Dampak Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri"*. Laporan Penelitian.
- Kartodirdjo, Sartono. 1973. *Protest Movements in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries* (Singapore: Oxford University Press).
- Kuntjorojakti, Dorodjatun. 1978. 'The Political Economy of Development: The Case Study of Indonesia under the New Order Government', *unpublished Ph.D dissertation*, University of California, Berkeley.
- Legge, John. D. 1964. *Indonesia* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).
- Lim, LL and N. Oishi. 1996. "International Labor Migration of Asian Women: Distinctive Characteristics and Policy Concerns", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 5 (1).
- Miyasaki, Koji. 1998. "Javanese-Malay: Colonial Immigrants in Post-Colonial Era", paper presented at the Workshop on Migration in Contemporary Southeast Asia, Singapore, 22-23 January.
- Nitisastro, Widjojo. 1970. *Population Trends in Indonesia* (New York: Cornell University Press).
- Oey-Gardiner, Mayling, dkk. (penyunting). 1996. *Perempuan Indonesia: Dulu dan Kini* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama).
- Presser, Harriet B. and Gita Sen (eds.). 2000. *Women's Empowerment and Demographic Processes: Moving Beyond Cairo* (Oxford: Oxford University Press).
- Prugl, Elizabeth and Mary K. Meyer. 1999. *Gender Politics in Global Governance* (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc).
- Raharto, Aswatini. 1977. "Going Melarat for Better Living", *Eastern Indonesia Population and Development Research Project Newsletter*. March, Vol. 3, No. 3.
- Shah, NM and Indu Menon. 1997. "Violence Against Women Migrant Workers: Issues, Data and Partial Solutions". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 6 (1).
- Skeldon, Ronald. 1998. "The Relationship Between Migration and Development in Asia and the Pacific", dalam Carunia Mulya Firdausy (ed.) *International Migration in Southeast Asia: Trends, Consequences, Issues and Policy Measures* (Jakarta: SEASP-LIPI and The Toyota Foundation).
- Spaan, E. 1994. "Taikongs and Calos: The Role of Middlemen and Brokers in Javanese International Migration". *International Migration Review*, Vol. 28, No. 1.



- Suparlan, Parsudi. 1995. *The Javanese in Suriname: Ethnicity in an Ethnically Plural Society*. Monograph Series, Program for Southeast Asian Studies, Arizona State University.
- Sweetman, Caroline. 1998. *Gender and Migration* (Oxford: Oxfam Focus on Gender).
- Thompson, V. 1947. *Labor Problems in Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press).
- Tirtosudarmo, Riwanto, 1996. 'The Politics of Population Mobility in Southeast Asia: The Case of Indonesian Migrant Workers in Malaysia', paper presented at the seminar on Movement of Peoples within and from the Southeast Asian Region: Trends, Causes, Consequences and Policy Measures, conducted by Southeast Asian Studies Program (SEASP), Indonesian Institute of Sciences, Jakarta, 5-6 June.
- \_\_\_\_\_. 1997. "From Emigratie to Transmigrasi: Continuity and Change in Migration Policies in Indonesia", *Working Paper Series*, No. 97-05, PSTC, Department of Sociology, Brown University.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Labor Movement and the Quest for Democracy: A Twisted Working Class in New Order's Indonesia?", paper presented at the workshop on Discourses and Practices of Democracy in Southeast Asia, organised by Indonesian Institute of Sciences and Gajah Mada University, Yogyakarta, 16-20 March.
- \_\_\_\_\_. 1999. "The Indonesian State's Response to Migration", *Soujourn*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, Vol. 14, No. 1.
- \_\_\_\_\_ and Haning Romdiati. 1998. *A Needs Assessment Concerning Indonesian Women Migrant Workers to Saudi Arabia* (Jakarta: Centre for Population and Manpower Studies, Indonesian Institute of Sciences).
- Tjondronegoro, Sediono MP. 1972. "Land Reform or Land Settlement: Shifts in Indonesia's Land Policy, 1960-1970", *Land Tenure Centre Paper*, No. 81 (Madison: University of Wisconsin).
- Utomo, Y. Priyo (penyunting). 1990. *Perjalanan Nasib TKI-TKW: Antara Rantai Kemiskinan dan Nasib Perempuan* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia).
- Vredenburg, J. 1964. "Masyarakat Perantau Pulau Bawean di Singapura", *Unpublished Ph.D. Dissertation*.
- Visser, L. 1986. "An Interview with Koen-tjaraningrat", *Current Anthropology* 29, No. 5, December.
- Wertheim, WF. 1959. "Sociological Aspects of Inter-Islands in Indonesia", *Population Studies*, Vol. 7, No. 3, March.
- Wille, Christine and Bassia Passl (eds.). 1998. *Female Labour Migration in Southeast Asia: Change and Continuity*, Asian Research Centre for Migration (ARCM), Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.



# Kebijakan Moneter dan Kaitannya dalam Mendorong Perdagangan Luar Negeri

Miranda S. Goeltom

*Kebijakan moneter yang ditempuh oleh Bank Indonesia diarahkan pada terkontrolnya laju inflasi dan stabilnya nilai tukar rupiah. Kestabilan dua indikator makroekonomi tersebut pada akhirnya ditujukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dalam jangka panjang. Dengan demikian, meskipun kebijakan moneter tidak dapat dirasakan secara langsung terhadap perdagangan internasional, namun hasilnya akan menjadi dasar bagi para eksportir/importir dalam merencanakan kegiatannya. Selain itu, kerja sama antarbank sentral dapat menjembatani ketidaklancaran hubungan dagang yang disebabkan oleh tidak adanya hubungan perbankan secara langsung.*

## PENDAHULUAN

**S**ETELAH dilanda krisis ekonomi pada tahun 1997, perkembangan perekonomian mulai menunjukkan proses pemulihan. Walaupun demikian, proses pemulihan tersebut tidak secepat proses pemulihan yang dialami negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Thailand, yang juga mengalami krisis serupa. Lambatnya proses pemulihan tersebut terutama disebabkan oleh masih adanya berbagai permasalahan struktural dalam perekonomian domestik, di samping juga kondisi perekonomian dunia yang kurang kondusif terhadap perkembangan perekonomian nasional.

Sepanjang tahun 2002, meskipun kondisi moneter cenderung stabil dan membaik, namun kegiatan ekonomi di sektor riil belum tumbuh secepat yang diharapkan. Kestabilan kondisi moneter – yang di antaranya tercermin dari menguatnya nilai tukar rupiah dan penurunan laju inflasi yang pada gilirannya memberikan ruang gerak bagi otoritas moneter untuk memberikan sinyal penurunan suku bunga – belum mampu mendorong pertumbuhan ekonomi ke tingkat yang diharapkan pada awal tahun.

Pertumbuhan ekonomi 2002, yang diperkirakan tumbuh sebesar 3,5 persen, masih menunjukkan adanya kerentanan dalam perekonomian. Berdasarkan komponen permintaan agregatnya, pertumbuhan ekonomi masih didorong oleh konsumsi, sementara in-

---

Disampaikan dalam Seminar Setengah Hari yang diselenggarakan oleh Trade and Management Development Institute, Jakarta, 29 Januari 2003.



vestasi dan ekspor menunjukkan kinerja yang lebih buruk dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Perkembangan tersebut menunjukkan kinerja ekonomi yang tidak sehat mengingat pertumbuhan pengeluaran konsumsi belum sepenuhnya direspons oleh kegiatan produksi. Sementara itu, kenaikan ekspor netto terjadi karena kontraksi impor yang lebih besar daripada kontraksi ekspor. Kondisi tersebut berpotensi mengancam kesinambungan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi yang moderat tersebut mengakibatkan rendahnya penyerapan jumlah tenaga kerja dibandingkan dengan pertambahan tenaga kerja dalam tahun 2002, yaitu hanya sebesar 1,2 juta dari penambahan tenaga kerja sebesar 2,5 juta.

Semakin memburuknya kinerja di sektor riil tersebut di antaranya disebabkan oleh berbagai permasalahan yang sifatnya struktural, di samping juga kondisi perekonomian dunia yang kurang kondusif. Masalah penegakan hukum, otonomi daerah, dan ketenagakerjaan masih menghambat *business confidence* pelaku bisnis, baik domestik maupun asing, yang pada akhirnya membatasi kegiatan investasi dan ekspor. Selain itu, masalah sumber pendanaan, khususnya yang berasal dari perbankan, masih menjadi kendala bagi dunia usaha. Meskipun fungsi intermediasi perbankan mulai berjalan kembali, namun belum mencapai perkembangan yang optimal.

Dalam upaya mempercepat pemulihan perekonomian nasional, berba-

gai kebijakan telah ditempuh. Di sisi moneter, Bank Indonesia berupaya untuk menjaga kestabilan tingkat harga dan kestabilan nilai tukar rupiah. Dalam kaitannya dengan upaya mendorong perdagangan internasional, kebijakan moneter yang ditempuh nampaknya tidak secara langsung berdampak terhadap perbaikan perdagangan internasional. Namun, dampak dari kebijakan tersebut, yaitu terciptanya kestabilan di bidang harga dan nilai tukar, akan membantu dunia usaha dalam mengkalkulasikan perencanaan bisnisnya.

Tulisan ini akan sedikit memberikan gambaran mengenai kerangka kebijakan moneter BI dan bagaimana mekanisme transmisi kebijakan moneter terhadap perekonomian. Selanjutnya akan diberikan gambaran mengenai evaluasi makroekonomi dan moneter sepanjang tahun 2002 serta berbagai permasalahan yang masih dihadapi. Kemudian akan dibahas prospek perekonomian 2003 dan arah kebijakan moneter dan posisi perbankan dalam mendorong perdagangan luar negeri.

## KERANGKA KERJA KEBIJAKAN MONETER BANK INDONESIA

Sesuai dengan amanat UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, tugas Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Dalam UU yang baru tersebut tugas Bank Indonesia dalam pengelolaan moneter menjadi lebih fokus dibandingkan dengan UU sebe-



lumnya. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa kestabilan harga melalui upaya menjaga inflasi pada tingkat yang rendah merupakan dasar menuju kesinambungan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang.

Terpeliharanya kestabilan harga dalam jangka panjang akan sangat bermanfaat bagi berbagai pihak. Bagi masyarakat berpenghasilan tetap, inflasi yang tinggi dapat menggerogoti daya belinya. Sedangkan bagi pelaku bisnis, inflasi akan sangat menyulitkan perencanaan bisnisnya, sehingga berdampak buruk bagi aktivitas perekonomian jangka panjang. Bagi bank sentral sendiri, penetapan sasaran tunggal berupa kestabilan harga lebih didasarkan pada relevansi sasaran tersebut sebagai tujuan kebijakan moneter.

Dalam beberapa dasawarsa terakhir, terdapat kecenderungan bank sentral untuk memilih sasaran tunggal inflasi sebagai target kebijakan moneter. Sasaran inflasi tersebut diumumkan kepada publik sebagai sasaran yang harus dicapai oleh kebijakan moneter. Kerangka kerja kebijakan yang mendasarkan kepada pencapaian suatu target inflasi yang diumumkan kepada publik secara eksplisit tersebut dikenal sebagai *inflation targeting framework*. Penggunaan inflasi sebagai target kebijakan moneter memberikan berbagai manfaat, di antaranya: (i) mudah dipahami oleh masyarakat, karena masyarakat hanya akan melihat ukuran keberhasilannya pada pencapaian laju inflasi; (ii) dapat menciptakan ekspektasi yang rendah terhadap inflasi sehingga pada

akhirnya dapat menghasilkan tingkat inflasi sesuai yang diinginkan; (iii) dapat menghindari kemungkinan munculnya kebijakan-kebijakan yang bertentangan terhadap pencapaian target inflasi.

## Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter

Dari sisi teoretis, transmisi kebijakan moneter kepada perekonomian dapat melalui beberapa alternatif jalur mekanisme, seperti jalur suku bunga, nilai tukar, harga aset, ekspektasi, dan kredit.

Jalur **suku bunga** berpendapat bahwa pengetatan moneter akan mengurangi jumlah uang beredar dan mendorong peningkatan suku bunga jangka pendek. Apabila bank sentral telah memiliki kredibilitas, akan timbul ekspektasi masyarakat bahwa inflasi akan turun atau suku bunga riil jangka panjang akan meningkat. Kondisi demikian akan menurunkan permintaan domestik untuk investasi dan konsumsi, karena kenaikan biaya modal sehingga pertumbuhan ekonomi akan menurun, demikian sebaliknya bila dilakukan pelonggaran moneter.

Jalur **nilai tukar** berpendapat bahwa pengetatan moneter yang mendorong peningkatan suku bunga akan mengakibatkan apresiasi nilai tukar rupiah karena pemasukan aliran modal dari luar negeri. Nilai tukar akan cenderung terapresiasi sehingga ekspor menurun, sedangkan impor meningkat. Kondisi demikian akan meng-



akibatkan transaksi berjalan (demikian pula neraca pembayaran) menjadi memburuk. Akibatnya, permintaan agregat, laju pertumbuhan ekonomi dan tekanan inflasi akan menurun.

Jalur harga aset (*monetarist*) berpendapat bahwa pengetatan moneter akan mengubah komposisi portofolio para pelaku ekonomi (*wealth effect*) sesuai dengan ekspektasi balas jasa dan risiko masing-masing aset. Peningkatan suku bunga akan mendorong pelaku ekonomi untuk memegang aset dalam bentuk obligasi dan deposito lebih banyak dan mengurangi saham.

Sementara jalur kredit berpendapat bahwa kebijakan moneter akan mempengaruhi kegiatan ekonomi melalui perubahan perilaku perubahan dalam pemberian kredit kepada nasabah. Pengetatan moneter akan menurunkan *net worth* pengusaha. Menurunnya *net worth* akan mendorong nasabah untuk mengusulkan proyek yang menjanjikan tingkat hasil tinggi tetapi dengan risiko yang tinggi pula (*moral hazard*) sehingga risiko kredit macet meningkat. Akibatnya, bank-bank menghadapi *adverse selection* dan mengurangi pemberian kreditnya sehingga laju pertumbuhan ekonomi melambat.

Dari keempat jalur tersebut, jalur-jalur transmisi dari mulai instrumen sampai kepada sasaran akhir kebijakan moneter bersifat sangat kompleks dan memiliki hubungan yang kurang stabil. Penelitian terhadap keeratan dan kestabilan keempat jalur transmisi tersebut telah dilakukan di Bank Indonesia. Hasil sementara dari studi

tersebut mengindikasikan bahwa mekanisme transmisi moneter yang relevan di dalam kerangka *inflation targeting* adalah transmisi moneter melalui suku bunga yang bekerja cukup efektif dalam mempengaruhi permintaan agregat dan laju inflasi. Hasil tersebut menjadi salah satu dasar bagi pengembangan kebijakan moneter dengan suku bunga jangka pendek sebagai sasaran operasional.

## EVALUASI KEBIJAKAN DAN PERKEMBANGAN EKONOMI 2002

Secara umum, kondisi ekonomi dan moneter Indonesia selama tahun 2002 menunjukkan perkembangan yang mengembirakan, walaupun perekonomian tidak tumbuh setinggi yang diperkirakan semula. Perkembangan positif di bidang moneter tersebut tercapai berkat kebijakan moneter dan fiskal yang konsisten serta didukung oleh beberapa kemajuan yang dicapai dalam restrukturisasi ekonomi selama tahun 2002.

### Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi dalam tahun 2002 diperkirakan hanya tumbuh 3,5 persen. Meskipun sedikit lebih tinggi daripada tahun sebelumnya, angka pertumbuhan ini berada pada batas bawah kisaran perkiraan Bank Indonesia di awal tahun sebesar 3,5 - 4,0 persen. Dari sisi permintaan agregat, secara umum pertumbuhan ekonomi yang terjadi masih rentan dan be-



lum seimbang karena lebih banyak ditopang oleh kegiatan konsumsi. Laju pertumbuhan konsumsi masih mampu bertahan pada tingkat yang cukup tinggi terutama karena didukung oleh menurunnya laju inflasi dan suku bunga, kenaikan upah minimum, dan kenaikan pengeluaran konsumsi pemerintah. Kegiatan investasi dan ekspor yang semula diperkirakan mulai pulih pada paruh kedua tahun 2002 justru menunjukkan kinerja yang lebih buruk dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Indikasi terjadinya penurunan pada kegiatan investasi antara lain dapat dilihat pada melemahnya aktivitas konstruksi, menurunnya pertumbuhan kredit investasi, dan berkurangnya impor barang-barang modal, seperti mesin dan peralatan. Minat berinvestasi, baik dalam bentuk PMA maupun PMDN, juga mengalami kelesuan. Bahkan, beberapa perusahaan PMA telah menyatakan akan memindahkan lokasi usahanya ke negara-negara lain.

### Nilai Tukar

Secara keseluruhan nilai tukar rupiah dalam tahun 2002 cenderung stabil dan menguat. Nilai tukar rupiah secara rata-rata mengalami apresiasi sebesar 10,1 persen dan secara *point-to-point* mengalami apresiasi sebesar 16,2 persen, yaitu dari Rp. 10.400,00 per dolar menjadi Rp. 8.950,00 per dolar AS. Perkembangan positif nilai tukar rupiah tersebut berkaitan dengan membaiknya faktor fundamental sebagaimana tercermin pada surplus neraca pembayaran, berbagai faktor

sentimen positif, penguatan mata uang regional dan kebijakan Bank Indonesia untuk menstabilkan nilai tukar.

### Inflasi

Perkembangan inflasi di tahun 2002 menunjukkan kecenderungan penurunan hingga mencapai sebesar 10,03 persen. Laju inflasi tersebut dapat dikatakan masih sesuai dengan sasaran yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar 9-10 persen. Penurunan tersebut terutama disebabkan oleh membaiknya kinerja nilai tukar dan menurunnya ekspektasi inflasi masyarakat, serta masih rendahnya tekanan dari sisi permintaan. Sementara itu kebijakan pemerintah di bidang harga dan pendapatan selama tahun 2002, seperti kenaikan harga BBM, TDL dan UMR, telah memberikan dampak kepada inflasi sekitar 3,31 persen, lebih rendah dibandingkan dengan tahun sebelumnya, namun lebih tinggi dari perkiraan di awal tahun.

### Uang Primer

Dalam upaya untuk menjaga kestabilan harga dan nilai tukar rupiah, Bank Indonesia berupaya secara konsisten untuk mengendalikan jumlah uang primer melalui penyerapan ek-ses likuiditas di perbankan melalui penggunaan berbagai instrumen moneter, seperti lelang SBI, sterilisasi di pasar valas, dan penetapan suku bunga intervensi rupiah (FASBI). Sebagai hasilnya, perkembangan uang primer selama tahun 2002 cukup terkendali dan berada di bawah target indika-



tifnya. Rata-rata pertumbuhan uang primer (*test date*) selama tahun 2002 mencapai 9,3 persen. Hal tersebut disebabkan oleh menurunnya permintaan uang kartal untuk berjaga-jaga, seiring dengan membaiknya kondisi makroekonomi dan moneter, serta kondisi sosial-politik.

### Suku Bunga

Terkendalnya laju inflasi dan nilai tukar dalam tahun 2002 telah memberikan ruang gerak bagi kebijakan moneter untuk secara bertahap menurunkan suku bunga dalam rangka memberikan sinyal yang positif bagi proses pemulihan ekonomi. Secara keseluruhan, dalam tahun 2002 suku bunga SBI 1 dan 3 bulan mengalami penurunan masing-masing sebesar 469 bps dan 451 bps sehingga posisinya pada akhir tahun masing-masing tercatat sebesar 12,93 persen dan 13,12 persen. Sinyal penurunan suku bunga instrumen moneter tersebut diikuti juga oleh penurunan suku bunga simpanan perbankan secara signifikan, meskipun belum sepenuhnya diikuti oleh penurunan suku bunga kredit perbankan. Rigiditas penurunan suku bunga kredit perbankan disebabkan oleh faktor internal perbankan dan masih tingginya risiko di sektor riil.

### Perkembangan Perbankan

Secara umum, perkembangan kesehatan perbankan selama tahun 2002 cenderung membaik sebagaimana tercermin dari menguatnya struktur per-

modalan, menurunnya jumlah kredit bermasalah, dan meningkatnya profitabilitas. Perbaikan kondisi perbankan yang dibarengi dengan suku bunga yang menurun mendorong perbankan untuk mulai menyalurkan kreditnya. Walaupun demikian, kinerja fungsi intermediasi perbankan masih menghadapi berbagai kendala, terutama berkaitan dengan masih tingginya risiko dan ketidakpastian di sektor riil. Kendala tersebut di satu sisi mengakibatkan belum optimalnya daya serap dunia usaha terhadap kredit yang telah disediakan oleh perbankan. Sementara di sisi lain, kendala tersebut menyebabkan bank sangat berhati-hati dalam menyalurkan kredit, terutama kepada sektor korporasi dan kredit yang berjangka waktu panjang.

Terkait dengan kegiatan perdagangan luar negeri, peran perbankan nasional di antaranya tercermin dari perkembangan penyaluran kredit ekspor. Sejalan dengan fungsi intermediasi perbankan yang masih belum sepenuhnya optimal, penyaluran kredit ekspor oleh perbankan nasional sepanjang tahun 2002 menunjukkan perkembangan yang tidak sebaik tahun sebelumnya. Sikap perbankan yang sangat berhati-hati dalam menyalurkan kredit, terutama kepada sektor korporasi dan kredit yang berjangka waktu panjang, tercermin juga dalam penyaluran kredit ekspor tersebut. Kredit ekspor dalam bentuk kredit investasi mengalami penurunan yang lebih tajam dibandingkan dengan turunnya kredit ekspor untuk penggunaan modal kerja.



## PROSPEK EKONOMI - MONETER 2003 DAN ARAH KEBIJAKAN

### Faktor Risiko dan Ketidakpastian

Perkembangan yang terjadi selama tahun 2002 menunjukkan masih adanya sejumlah permasalahan struktural sehingga menyebabkan sektor riil menjadi kurang responsif terhadap perbaikan indikator moneter yang terjadi dan menyebabkan proses pemulihan menjadi terhambat. Untuk menjamin prospek pemulihan perekonomian yang lebih baik di tahun mendatang berbagai upaya diperlukan untuk mengatasi berbagai faktor risiko dan ketidakpastian.

Faktor risiko dan ketidakpastian tersebut muncul baik dari sisi eksternal maupun internal. Dari sisi eksternal, pertumbuhan perekonomian dunia diperkirakan akan membaik dibandingkan dengan tahun lalu. Perbaikan perekonomian dunia tersebut lebih banyak merupakan kontribusi kinerja ekonomi negara-negara di kawasan Asia, seperti Cina dan Korea Selatan. Sementara itu, perekonomian negara maju, seperti Amerika Serikat dan Jepang, diperkirakan belum akan tumbuh secara berarti.

Dari sisi internal, berbagai permasalahan struktural, khususnya yang terkait dengan penegakan hukum, otonomi daerah, dan ketenagakerjaan, yang tahun lalu telah menyebabkan sektor riil kurang responsif terhadap perbaikan kondisi makroekonomi dan moneter, tahun ini diperkirakan masih akan membatasi pertumbuhan investasi dan ekspor. Suasana tenang yang telah berhasil dibangun pada tahun lalu, ta-

hun ini dikhawatirkan akan terganggu apabila berbagai aksi unjuk rasa dan penggalangan opini menentang kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, tarif listrik dan telepon berkembang semakin luas. Selain itu, tensi sosial-politik menentang Sidang Tahunan MPR 2003 dan Pemilu 2004 diperkirakan akan meningkat. Semua permasalahan ini dapat semakin menurunkan kepercayaan dunia usaha terhadap iklim usaha domestik.

Tantangan yang juga akan menentukan prospek ekonomi ke depan adalah bagaimana mengoptimalkan fungsi intermediasi perbankan. Ekspansi kredit di tahun 2002 memang relatif membaik namun peningkatannya dirasakan masih jauh dari yang dibutuhkan oleh sektor riil. Selain berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, keengganan bank untuk menyalurkan kredit juga akan mempengaruhi efektivitas kebijakan moneter akibat tidak optimalnya mekanisme transmisi kebijakan moneter. Dunia perbankan juga perlu bersiap diri dan berperan serta dalam upaya pencegahan tindak pidana pencucian uang, rencana pengalihan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia kepada lembaga baru yang kemungkinan akan bernama otoritas jasa keuangan (OJK), upaya pencapaian target maksimum NPL netto 5 persen, persiapan menuju penerapan Basel Accord II, penyusunan *landscape* atau Arsitektur Perbankan Indonesia, dan rencana penggantian secara bertahap kebijakan *blanket guarantee* melalui pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).



## Prospek Ekonomi dan Moneter 2003

Meskipun proses pemulihan ekonomi masih dihadapkan dengan berbagai tantangan, prospek pertumbuhan ekonomi tahun 2003 secara umum akan lebih baik dibandingkan dengan tahun lalu. Kestabilan kondisi makroekonomi diperkirakan akan terus berlangsung dan mendorong terciptanya ekspektasi positif di kalangan dunia usaha yang pada gilirannya akan mendorong pemulihan fungsi intermediasi perbankan. Di sisi lain, adanya stimulus fiskal dan mulai dilanjutkannya proyek-proyek besar yang sempat tertunda diharapkan dapat memberikan nilai tambah bagi berbagai sektor perekonomian.

Pertumbuhan ekonomi diperkirakan akan tumbuh pada kisaran 3,5-4,0 persen. Meskipun agak membaik dibandingkan dengan pertumbuhan tahun 2002, namun pertumbuhan tersebut diperkirakan juga terbatas mengingat di satu sisi konsumsi tetap menjadi motor penggerak pertumbuhan dan di sisi lain pertumbuhan investasi dan ekspor diperkirakan masih tetap terbatas.

Neraca pembayaran diperkirakan akan mengalami surplus pada tahun 2003, meskipun dengan nilai surplus yang lebih kecil dibandingkan tahun sebelumnya. Meningkatnya pembayaran bunga pinjaman luar negeri swasta dan menurunnya penerimaan dari sektor pariwisata menyebabkan turunnya surplus neraca pembayaran.

Nilai tukar rupiah diperkirakan bergerak stabil pada kisaran rata-rata

Rp. 8.800,00 - Rp. 9.200,00 per dolar AS. Kestabilan nilai tukar tersebut didukung oleh peningkatan pasokan valas, terutama yang bersumber dari perolehan devisa hasil ekspor, penarikan pinjaman luar negeri, investasi langsung, hasil divestasi aset-aset pemerintah, serta aliran modal masuk melalui pasar modal. Sementara itu, tekanan permintaan valas diperkirakan akan berkurang sebagai akibat dari keberhasilan restrukturisasi utang luar negeri swasta. Walaupun penguatan rupiah didukung secara fundamental, namun perlu diwaspadai berbagai risiko yang diperkirakan akan mempengaruhi kestabilan nilai tukar, yaitu meningkatnya suhu politik menjelang Sidang Umum MPR 2003 dan Pemilu 2004, serta kemungkinan melemahnya mata uang regional akibat *fight to safety* sehubungan dengan serangan AS ke Irak.

Sementara itu, tekanan inflasi di tahun 2003 diperkirakan akan lebih rendah dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Melemahnya tekanan inflasi tersebut di antaranya sejalan dengan relatif tidak terlalu kuatnya tekanan permintaan sisi permintaan yang pada tahun 2003 diperkirakan tumbuh cukup moderat. Selain itu, relatif menguatnya nilai tukar rupiah dan turunnya ekspektasi inflasi di kalangan masyarakat juga mendukung terhadap lemahnya tekanan inflasi. Sumber utama tekanan inflasi diperkirakan berasal dari dampak kebijakan pemerintah di bidang harga dan pendapatan yang masih cukup tinggi, seperti kenaikan TDL, BBM, tarif telepon, dan upah minimum regional.



## Arah Kebijakan Moneter dan Kaitannya dengan Perdagangan Internasional

Dalam rangka mewujudkan prospek ekonomi yang lebih baik, Bank Indonesia mengupayakan terjaganya kestabilan moneter melalui pencapaian sasaran inflasi jangka menengah sebesar 6-7 persen pada tahun 2006 secara konsisten. Komitmen terhadap pencapaian sasaran inflasi tersebut sangat diperlukan guna mendukung penurunan ekspektasi inflasi masyarakat.

Dengan mempertimbangkan prospek pertumbuhan ekonomi dan nilai tukar serta dampak kebijakan pemerintah di bidang harga dan pendapatan, maka sasaran inflasi tahun 2003 ditetapkan sebesar 9 persen dengan deviasi  $\pm 1$  persen. Untuk mencapai sasaran inflasi tersebut, Bank Indonesia menetapkan pertumbuhan uang primer rata-rata sekitar 13 persen. Dengan prospek perkembangan tersebut, Bank Indonesia memandang masih terdapat peluang untuk membawa suku bunga ke arah yang lebih rendah. Penurunan suku bunga akan dilakukan secara berhati-hati dengan memperhatikan perkembangan nilai tukar rupiah dan prospek inflasi ke depan.

Terkait dengan upaya mendorong perdagangan internasional, penurunan suku bunga diharapkan dapat membantu para eksportir dan importir untuk mengakses kredit perbankan baik dalam bentuk kredit investasi maupun kredit modal kerja. Peningkatan kredit diharapkan dapat membantu eksportir untuk meningkatkan kegiatan investa-

sinya baik dalam rangka perluasan kapasitas produksinya maupun penggantian mesin-mesin yang sudah usang. Sementara itu, kegiatan produksi diharapkan akan berkesinambungan dengan ketersediaan kredit modal kerja yang dapat dipergunakan untuk pembelian bahan baku dan bahan penolong.

Sementara itu kebijakan untuk menjaga kestabilan nilai tukar di antaranya diharapkan dapat mendorong kegiatan perdagangan internasional. Dengan nilai tukar yang stabil, baik eksportir maupun importir dapat memperkirakan tingkat keuntungan yang mereka peroleh serta memudahkan mereka dalam membuat perencanaan usaha. Berdasarkan perkiraan nilai tukar pada kisaran Rp. 8.800,00 – Rp. 9.200,00 pada tahun 2003, daya saing harga yang diukur dari nilai tukar riil berdasarkan *Bilateral Real Effective Exchange Rate* (BREER), nilai tukar Indonesia menjadi kurang kompetitif untuk bersaing dengan Thailand, namun masih lebih kompetitif dibandingkan dengan Malaysia.

## POSISI PERBANKAN NASIONAL DALAM MENDANAI KEGIATAN PERDAGANGAN LUAR NEGERI

Sebelum diberlakukannya UU BI No. 23 tahun 1999 dan dalam rangka mengatasi krisis ekonomi yang berakibat pada ketidakpercayaan perbankan asing terhadap perbankan dalam negeri, Bank Indonesia menyediakan berbagai fasilitas penjaminan dan pembiayaan pendorong ekspor yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku dunia usaha, antara



lain fasilitas penjaminan dan pembiayaan BI (*BI cash collateral scheme*), fasilitas penjaminan dan pembiayaan Jexim (kerja sama BI dengan Jexim Jepang), Rediskonto Wesel Ekspor Berjangka, fasilitas Swap & Forward BI, Trade Maintenance Facility (TMF) dan skim-skim lainnya hasil kerja sama BI dengan lembaga internasional seperti skim EFIC (Australia), GSM (AS), dan lain-lain.

Namun, dengan diberlakukannya UU BI No. 23 tahun 1999, Bank Indonesia menghentikan seluruh fasilitas penjaminan dan pembiayaan kecuali *Trade Maintenance Facility* (TMF) yang mendapat *counter guarantee* dari pemerintah (Departemen Keuangan). Fasilitas TMF tersebut dihentikan pada akhir Juni 2001 seiring dengan semakin membaiknya kondisi perekonomian Indonesia. Dengan berakhirnya seluruh fasilitas penjaminan dan pembiayaan, keterlibatan BI dalam upaya mendorong ekspor pasca UU No. 23 tahun 1999 lebih diarahkan pada kerja sama antarbank sentral yang dimaksudkan untuk mendorong kerja sama perbankan komersial.

Kerja sama antarbank sentral tersebut dituangkan dalam *Memorandum of Understanding* (MoU). MoU tersebut menekankan kerja sama yang bersifat institusional pada bidang-bidang yang menjadi tugas pokok kebanksentralan yaitu kebijakan moneter, pengaturan dan pengawasan perbankan, serta sistem pembayaran. Namun demikian, dalam MoU masih dimasukkan upaya bank sentral kedua negara untuk mendorong perdagangan bilateral. Sebagai-

mana diketahui selama ini tidak lancarnya hubungan dagang lebih banyak disebabkan oleh tidak adanya hubungan perbankan secara langsung sehingga perdagangan dilakukan dengan menggunakan jasa perbankan di negara ketiga. Oleh karena itu melalui MoU diharapkan dapat terjalin koordinasi dalam hal peningkatan hubungan kerja sama perbankan komersial antara kedua negara baik dalam rangka mendukung pemeran misi dagang dan temu usaha yang dilakukan pemerintah (Deperindag) ataupun dalam membantu memfasilitasi apabila terjadi perselisihan antarbank komersial di kedua negara. Selama kurun waktu Mei 1999-2002, BI telah menandatangani beberapa MoU dengan Irak, Iran, Vietnam, Malaysia, Cina, Thailand, Turki, Tunisia, Kroasia, dan Bulgaria.

Selain langkah-langkah untuk mendorong perdagangan luar negeri dari sisi moneter, Bank Indonesia saat ini juga melakukan pengkajian terhadap beberapa aturan perbankan yang ditengarai bersifat kontraproduktif khususnya yang terkait dengan kemampuan bank dalam memberikan kredit/*financing*. Pengkajian tersebut dilakukan dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip *prudential banking*. Beberapa peraturan tersebut di antaranya adalah: (i) Ketentuan tentang Surat Kredit Berdokumen Dalam Negeri (SKBDN) dalam Valuta Asing yang membatasi penerbitan SKBDN hanya dalam valuta rupiah; (ii) Ketentuan tentang Pelaksanaan Pembayaran Transaksi Impor yang membatasi jangka waktu penundaan pembayaran impor berjangka (*usance*) mak-

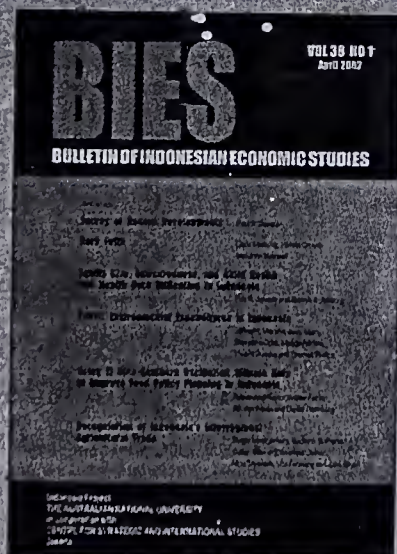


simal sampai dengan 360 hari; dan (iii) Ketentuan tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), karena pembukaan L/C dalam rangka impor dan SKBDN masuk dalam perhitungan BMPK.

Mengingat pentingnya peran informasi dalam meningkatkan kemampuan para industriawan dan pedagang untuk memanfaatkan potensi pasar yang ada, maka Bank Indonesia terus mengaktifkan pengumpulan data melalui survei yakni *Base Line Survey*, pengkinian (*updating*) database potensi ekonomi di suatu daerah melalui kerja sama dengan berbagai universitas. Demikian pula halnya dengan berbagai data dan informasi yang secara lengkap dipublikasikan melalui website [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id) maupun bentuk cetak.

## PENUTUP

Kebijakan moneter yang ditempuh oleh Bank Indonesia diarahkan pada terkendalinya laju inflasi dan stabilnya nilai tukar rupiah. Kestabilan dua indikator makroekonomi tersebut pada akhirnya ditujukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dalam jangka panjang. Dengan demikian, meskipun kebijakan moneter tidak dapat dirasakan secara langsung terhadap perdagangan internasional, namun hasilnya akan menjadi dasar bagi para eksportir/importir dalam merencanakan kegiatannya. Selain itu, kerja sama antarbank sentral diharapkan dapat menjembatani ketidaklancaran hubungan dagang yang disebabkan oleh tidak adanya hubungan perbankan secara langsung.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.



# Kerja Sama ASEAN, ASEAN+3 dan ASEAN-Uni Eropa

*Faustinus Andrea*

**S**EJAK Pertemuan Puncak ASEAN (KTT) ke-8 yang berlangsung di Phnom Penh, Kamboja, November 2002, serangkaian pertemuan untuk menindaklanjuti hasil-hasil KTT terus berlangsung. Dimulai dengan pertemuan informal menteri ekonomi ASEAN di Jakarta Juli 2003 yang membahas masalah pelaksanaan pasar bebas di kawasan Asia Tenggara dan masalah mekanisme penyelesaian perselisihan, aturan asal mula, standar dan pencocokan, prosedur bea dan cukai serta ukuran baru guna memperkuat perdagangan dan investasi intra-ASEAN. Persoalan-persoalan itu akan dibahas lagi dalam pertemuan menteri ekonomi di Kamboja pada September 2003. ASEAN masih menghadapi segmentasi pasar secara signifikan dan tingginya hambatan perdagangan terutama yang berbentuk variasi ukuran non-tarif, prosedur kepabeanan yang rumit, serta perbedaan standar produk dan ketentuan teknis.

Dalam bidang politik, ASEAN, melalui pertemuan para Jaksa Agung, sepakat untuk menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan bebas teror. Ini merupakan respons ASEAN terhadap serangkaian aksi teror yang terjadi di kawasan Asia Tenggara dalam beberapa tahun terakhir ini. Tragedi Bali Oktober 2002 adalah salah satunya.

Untuk mengantisipasi aksi-aksi teror di kemudian hari pemerintahan ASEAN perlu mengambil langkah-langkah kongkret agar pelaku teror dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya tidak memanfaatkan kelemahan sistem hukum yang ada. ASEAN tidak dapat membiarkan para pelaku teror mengelak dari keadilan hanya karena perbedaan sistem hukum, kesulitan prosedur dan administratif. Oleh karena itu pertemuan para Jaksa Agung ASEAN untuk menyusun kerja sama dalam menyederhanakan prosedur anti-terorisme dapat dijadikan sebagai kerangka hukum bagi ASEAN dalam memerangi terorisme. Sayangnya, pada akhir pertemuan para Jaksa Agung ASEAN gagal menyepakati rancangan perjanjian anti-teror itu. Kegagalan itu lebih disebabkan oleh persoalan teknis yang menyangkut masalah sumber daya pelaksanaan komitmen dari isi perjanjian itu.

Kerja sama ASEAN lainnya dalam bidang politik dan keamanan adalah pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN ke-36 yang berlangsung di Phnom Penh Kamboja, Juni 2003, dan dilanjutkan dengan pertemuan ARF maupun ASEAN-PMC. Pertemuan para Menlu ASEAN itu menyoroti berbagai masalah politik dan keamanan regional. Dalam pertemuan itu, ASEAN telah berani mengusik prinsip yang se-



lama ini dianggap suci, yaitu tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri anggota, dengan secara terbuka dan langsung meminta agar pemerintahan Myanmar segera membebaskan tokoh demokrasi Aung San Suu Kyi. ASEAN pada akhirnya tidak bisa menutup mata terhadap situasi politik Myanmar. Prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri anggota masing-masing telah diberlakukan oleh ASEAN secara lebih fleksibel.

Masalah penanggulangan dampak negatif penyebaran virus sindrom pernafasan akut (SARS) yang melanda Asia menjadi bagian penting dari agenda pertemuan khusus tingkat kepala negara ASEAN dan ASEAN-Cina April 2003. Karena SARS dianggap telah menghambat mobilisasi manusia dan barang, pergerakan lintas negara, kawasan dan benua, maka "perang bersama melawan SARS" dijadikan agenda utama pertemuan. Ekonom Amerika Serikat Paul Krugman menyebutkan bahwa dampak SARS bisa lebih buruk ketimbang pengaruh isu terorisme. Selain itu, penyebaran ancaman penyakit itu lebih cepat dari perkiraan banyak orang. Akibatnya orang tidak hanya takut bepergian dengan pesawat terbang, tetapi juga menjadi ragu-ragu untuk mendatangi tempat-tempat umum. SARS telah menjadi ancaman terhadap keamanan manusia. Oleh karena itu aspek manusia harus menjadi perhatian penting pemerintah ASEAN dan Cina.

Dalam bidang kerja sama antar kawasan, Eropa dan ASEAN sepakat untuk mengembangkan dan memperkuat hubungan mereka melalui forum kerja sama ASEAN-Uni Eropa. Deklarasi pertemuan tahunan menteri-menteri ASEAN-Uni Eropa (UE) ke-14 yang berlangsung di Brussels, Belgia tanggal 28 Januari 2003 lalu antara lain sepakat untuk mempertahankan komitmen bersama dalam menjaga perdamaian,

keamanan dan peningkatan perdagangan di kedua kawasan. Kesepakatan yang diwujudkan dalam dialog keamanan dan perdagangan secara menyeluruh. Keanggotaan UE dalam ARF memperlihatkan kesungguhan dan minat Eropa untuk mengikuti perkembangan masalah-masalah politik dan keamanan di Asia Pasifik. Kedua belah pihak juga sepakat agar Eropa memaksimalkan keterlibatannya dalam ARF agar dapat memberi kontribusi kepada stabilitas dan keamanan kawasan. Deklarasi Brussels itu mengakui pentingnya persamaan pandangan mengenai masalah keamanan dan perdamaian internasional, integrasi dan kerja sama ekonomi, pemberantasan terorisme dan kejahatan transnasional.

Perkembangan hubungan internasional di kawasan Asia Pasifik beberapa tahun terakhir ini telah membuat ASEAN tidak lagi menjadi objek dari persaingan negara-negara besar, melainkan ASEAN sebagai aktor penting dalam hubungan internasional di Asia Tenggara dan Asia Pasifik. ASEAN makin asertif dalam masalah-masalah internasional dengan mencari pendekatan-pendekatan baru kerja sama khususnya dengan Uni Eropa. ASEAN dan UE juga sepakat untuk mengadopsi Deklarasi Bersama ASEAN dalam menghadapi terorisme internasional di dalam kerangka PBB.

## I. PERTEMUAN INFORMAL MENTERI EKONOMI ASEAN

Pertemuan Informal Menteri Ekonomi ASEAN (AEM) berlangsung di Jakarta 12-13 Juli 2003 untuk membicarakan masalah perdagangan dan investasi intra-ASEAN. Hadir dalam pertemuan itu Menperindag RI Rini MS. Soewandi, Menperindag Internasional Malaysia Rafidah Aziz, Menteri Perindustrian dan Sumber-sumber Utama Brunei Darussalam Abdul Rahman Taib, Men-



teri Perniagaan Thailand Adisal Bodhamrak, Menperindag Singapura Geoge Yeo, Sekretaris Indag Filipina MAR Roxas II, Menteri Perniagaan Laos Soulivong Daravong, Menteri pada Kantor Ketua Kerukunan Negara dan Pembangunan Myanmar David O Abel, Wakil Menteri Perdagangan Vietnam Mai Van Dau dan Sekjen ASEAN Ong Keng Yong.

Hasil-hasil pertemuan informal Menteri Ekonomi ASEAN menyatakan (*Kompas*, 14-7-2003):

1. Para Menteri Ekonomi ASEAN menyadari perkembangan perdagangan intra-ASEAN sangat lambat karena adanya hambatan perdagangan intra-ASEAN sendiri.
2. Para Menteri Ekonomi ASEAN sepakat untuk mengatasi hambatan perdagangan itu untuk mempercepat integrasi di kawasan.
3. Untuk meningkatkan perkembangan intra-ASEAN, para Menteri Ekonomi ASEAN membicarakan masalah prosedur kepabeanan, penyelesaian sengketa perdagangan, dan standarisasi produk.
4. Meskipun ASEAN sudah lama terbentuk, peningkatan perdagangan intra-ASEAN hanya 22,6 persen tahun 2002 dari 19,3 persen tahun 1993. Untuk itu perlu disepakati suatu negara menjadi koordinator untuk meningkatkan kerja sama di bidang industri dan perdagangan serta mengatasi hambatan perdagangan berdasarkan sektor-sektor tertentu.
5. Indonesia menjadi koordinator di sektor industri produk kayu dan otomotif, Filipina koordinator sektor industri produk elektronik, Thailand koordinator sektor industri pariwisata, Myanmar koordinator sektor industri agrobisnis, Malaysia koordinator sektor industri tekstil, dan Singapura koordinator sektor industri produk kesehatan.
6. Perlunya praktek perdagangan yang sehat dan transparan di ASEAN agar potensi pasar ASEAN dapat dimanfaatkan secara optimal.

## II. PERTEMUAN JAKSA AGUNG ASEAN

Pertemuan Jaksa Agung ASEAN berlangsung di Kota Kinabalu, Malaysia 30 Juni - 2 Juli 2003 membicarakan sistem hukum penyusunan kerja sama di bidang penyederhanaan prosedur tentang anti-terorisme ASEAN agar terorisme tidak mendapat tempat persembunyian di ASEAN. Hadir dalam pertemuan itu seluruh Jaksa Agung ASEAN atau wakilnya.

Dalam pembukaan sidang tersebut Deputy Perdana Menteri Abdullah Ahmad Badawi mengatakan sebagai berikut (*Kompas*, 1-7-2003):

1. Mendesak untuk menyingkirkan perbedaan prosedur dalam sistem hukum di ASEAN guna menghindari teroris memanfaatkan kelemahan-kelemahan hukum di negara-negara ASEAN.
2. Menghindari keadilan karena perbedaan antara sistem hukum dan membebaskan teroris karena alasan kesulitan prosedur dan administrasi hanya akan melemahkan sistem hukum di ASEAN dalam mendapatkan bukti kejahatan mereka.
3. Mengingat kerja sama informal para penegak hukum di ASEAN masih sangat terbatas, maka pengaturan secara formal sangat diperlukan guna membangun jaringan yang lebih efektif.

Pernyataaan Abdullah Ahmad Badawi yang sekaligus merupakan rancangan usulan Malaysia itu juga menyebutkan, bahwa anggota ASEAN bisa men-



dapatkan bukti dari anggota lain, mengatur saksi untuk membuat perjalanan dan memberi kesaksian, membekukan aset asing tersangka, serta melakukan penyelidikan dan penyitaan. Sedangkan masalah ekstradisi tidak masuk dalam rancangan tersebut, karena persoalan ekstradisi bisa diselesaikan melalui kerja sama secara bilateral. Intinya rancangan tersebut bertujuan untuk lebih mempererat kerja sama ASEAN dalam memerangi terorisme, pencucian uang, penyelundupan obat-obat terlarang, dan sejumlah kejahatan lintas batas lainnya.

Apa yang telah dibicarakan oleh para Jaksa Agung ASEAN merupakan perluasan dari persetujuan yang telah dibuat oleh Indonesia, Malaysia dan Filipina tahun 2002 tentang kesepakatan tukar-menukar di bidang intelijen guna memerangi militan bersenjata, latihan bersama, dan kerja sama lebih baik dalam upaya pencarian dan penyelamatan (SAR). Thailand dan Kamboja juga ikut dalam penandatanganan persetujuan ini.

Namun demikian, dalam pertemuan akhir para Jaksa Agung ASEAN gagal menyepakati rancangan perjanjian anti-teror yang diusulkan oleh Malaysia. Kegagalan ini semata-mata karena alasan teknis. Jaksa Agung Singapura Jeffry Chan mengatakan bahwa sebelum perjanjian itu ditandatangani, para pemerintah masing-masing negara anggota ASEAN harus memastikan terlebih dulu bahwa mereka memiliki sumber daya untuk melaksanakan komitmennya. Sedangkan Jaksa Agung Malaysia Abdul Gani Patail dapat memahami keberatan yang diajukan dalam pertemuan itu yang menyangkut soal implementasi, yaitu agar kesepakatan ini tidak berbenturan dengan hukum nasional masing-masing negara ASEAN.

Berhubung rancangan perjanjian ini bukan merupakan inisiatif dari

ASEAN, maka perjanjian ini tidak membutuhkan konsensus dari ke-10 negara anggota ASEAN. Dengan kata lain, perjanjian itu bisa ditandatangani hanya oleh negara-negara yang menyepakati. Negara-negara ini akan menyatakan pandangan dan usulannya kepada Sekretariat ASEAN dalam waktu sebulan dan kemudian akan dibicarakan lagi dalam pertemuan Jaksa Agung selanjutnya di Indonesia (*Kompas*, 3-7-2003).

### III. PERTEMUAN INFORMAL MENLU ASEAN

Pertemuan Informal Menlu ASEAN berlangsung di Karambunai, Malaysia 19 Maret 2003 yang dihadiri oleh para Menlu ASEAN untuk membicarakan rencana serangan Amerika Serikat ke Irak. Dalam pertemuan tersebut terungkap adanya sikap negara ASEAN yang mendukung serangan dan ada negara yang menentang terhadap rencana serangan Amerika Serikat itu. Singapura, Filipina dan Thailand termasuk pihak yang mendukung rencana Amerika Serikat. Sedangkan Indonesia, Malaysia dan Brunei Darussalam menentang rencana serangan Amerika Serikat ke Irak itu. Para Menlu ASEAN pada akhirnya mengesampingkan perbedaan pendapat di antara mereka, dan meminta para Menteri Ekonomi ASEAN untuk mengkaji akibat finansial yang ditimbulkan oleh adanya kemungkinan perang di Irak itu dan membicarakan rencana untuk meningkatkan kerja sama keamanan dalam menghadapi kemungkinan peningkatan kegiatan teroris. Dalam pada itu para Menlu ASEAN sepakat untuk terlibat dalam rencana bantuan kemanusiaan ke Irak dan menghimbau bahwa konflik yang bersifat internasional seharusnya diselesaikan melalui mekanisme secara multilateral lewat PBB (*Kompas*, 20-3-2003).



#### IV. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN KE-36

Pertemuan Para Menlu ASEAN (AMM) ke-36 berlangsung di Phnom Penh, Kamboja tanggal 16-17 Juni 2003, didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN tanggal 13-14 Juni 2003. AMM dilanjutkan dengan dialog ASEAN+3, Forum Regional ASEAN (ARF) dan Pertemuan Post Ministerial Conference (PMC) tanggal 19 Juni 2003. Pertemuan dua hari AMM membicarakan berbagai isu di antaranya konflik Timur Tengah, Perang Irak, Krisis Semenanjung Korea, masalah Asia Selatan dan isu separatisme di Aceh. Meskipun tidak dibicarakan secara khusus dalam persidangan, namun isu Myanmar menjadi salah satu pokok pembahasan secara tertutup. Hadir dalam pertemuan itu Menlu Kamboja Hor Nam-hong, Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Thailand Surakiart Sathirathai, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Filipina Blas Ople, Pejabat Menlu Brunei Darussalam Putri Masna, Menlu Vietnam Nguyen Dy Dien, Deputi PM Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar Win Aung dan Sekjen ASEAN Ong Keng Yong.

##### A. Komunike Bersama

Komunike bersama yang dikeluarkan oleh Menlu ASEAN antara lain berisi:

1. Mendesak kepada Myanmar untuk segera membebaskan pemimpin demokrasi Aung San Suu Kyi yang ditahan sejak 30 Mei 2003. ASEAN mendesak pemerintah Myanmar untuk memulai kembali usaha-usaha rekonsiliasi nasionalnya dan melanjutkan proses dialog dengan semua pihak yang terkait.
2. Menegaskan kembali dukungan terhadap keutuhan wilayah dan persatuan nasional Indonesia.

3. Mendukung pemerintah Indonesia memulihkan perdamaian dan ketertiban di Aceh.
4. Negara-negara ASEAN berjanji untuk menutup akses gerakan separatis untuk melakukan tindak kekerasan, antara lain melalui pencegahan penyelundupan senjata ke Aceh.
5. Menegaskan kembali sikap bahwa Semenanjung Korea harus menjadi daerah yang bebas dari senjata nuklir.
6. Penyelesaian secara damai melalui dialog dan negosiasi di Semenanjung Korea akan menjadi sumbangsan yang berharga bagi perdamaian dan stabilitas di Asia timur pada masa-masa mendatang.
7. Menegaskan kembali dukungannya bagi usaha-usaha yang dilakukan utusan khusus PBB untuk Myanmar, Tun Razaly Ismail.

Selain komunike bersama tersebut di atas, gagasan Indonesia untuk membentuk Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community-ASC*) mendapat respons positif dari para Menlu ASEAN dan meminta kepada Indonesia untuk menjelaskan secara komprehensif tentang konsep ASC sebelum konsep tersebut disepakati secara akklamasi oleh ASEAN. Untuk itu, melalui Menlu RI Hassan Wirajuda gagasan ASC akan diperjuangkan dalam masa kepemimpinan Indonesia sebagai ketua panitia tetap ASEAN (*ASEAN Standing Committee*) dan kemudian disahkan dalam KTT ASEAN ke-9 di Bali Oktober 2003. Hassan Wirajuda mengatakan bahwa ASC merupakan forum kerja sama yang perlu dibentuk untuk membarangi forum kerja sama ekonomi yang sudah berjalan sejak awal pembentukan ASEAN pada tahun 1967. Kerja sama keamanan ini memiliki cakupan yang lebih luas, bukan saja meliputi kerja sama militer, tetapi meliputi aspek-aspek lain, seperti kerja sama un-



tuk menciptakan aturan-aturan dalam berinteraksi dan menetapkan mekanisme penyelesaian perselisihan di antara negara-negara anggota ASEAN. Di samping itu pembentukan ASC ditujukan untuk menghindari dan menyelesaikan berbagai ketegangan di antara negara-negara anggota ASEAN (*Kompas*, 17-6-2003).

## B. Pertemuan ARF

Pertemuan Forum Regional ASEAN (ARF) ke-10 berlangsung di Phnom Penh, Kamboja tanggal 18 Juni 2003 dihadiri oleh 23 Menlu negara anggota ARF: Menlu Amerika Serikat Colin Powell, Menlu Rusia Igor S. Ivanov, Menlu Cina Li Zhaoxing, Menlu Jepang Yoriko Kawaguchi, Menlu Korea Selatan Yoon Young-kwan, Menlu Korea Utara Paek Nam Sun, Menlu Australia Alexander Downer, Menlu Selandia Baru Phil Goff, Menlu Kanada Bill Graham, Sekjen Uni Eropa Javier Solana Madariaga, Menlu India Yashwant Sinha, Menlu Papua Niugini John Waiko, Menlu Mongolia Luvsangiin Erdenechuluun, Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Filipina Blas Ople, Menlu Thailand Surakiart Sathirathai, Pejabat Menlu Burnei Darussalam Putri Masna, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung, dan Menlu Kamboja Hor Namhong.

Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas isu-isu keamanan regional seperti krisis Myanmar, masalah terorisme, situasi di Semenanjung Korea, kejahatan transnasional, tumpang-tindih klaim wilayah atas Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan dan sebagainya. Masalah moratorium keanggotaan baru ARF juga menjadi perdebatan di antara Menlu ARF ketika para Menteri

Luar Negeri ASEAN sepakat untuk merespons bahwa Pakistan dapat menjadi anggota ARF yang ke-24. Respons ini mendapat protes keras India yang tidak menghendaki ARF melanggar moratorium yang telah dibuat pada 2000. Dalam moratorium tersebut disebutkan bahwa ARF tidak menerima anggota baru lagi. Melalui Menteri Luar Negeri India, Yaswhant Sinha mengusulkan perlunya dibicarakan lagi masalah moratorium dalam pertemuan ARF mendatang untuk mencari konsensus apakah moratorium tersebut perlu dihapus atau tidak guna menambah anggota baru ARF (*Koran Tempo*, 19-6-2003).

Komunike bersama para Menlu ARF antara lain mengatakan:

1. Mendesak pemerintah Myanmar untuk membebaskan pemimpin oposisi Aung San Suu Kyi dan pencabutan pembatasan para anggota Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD) pimpinan Aung San Suu Kyi.
2. Mendesak pemerintah Myanmar untuk kembali mengupayakan rekonsiliasi nasional dan dialog dengan semua pihak bagi perdamaian dan demokrasi.
3. Mendukung utusan khusus PBB Tun Razali Ismail sebagai perunding antara pihak junta militer dengan Aung San Suu Kyi.
4. Negara-negara anggota ARF mendukung kedaulatan, integritas teritorial, dan kesatuan Indonesia.
5. Negara-negara anggota ARF mendukung operasi pemulihan terpadu di Aceh yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.
6. Para Menlu ARF mendukung upaya untuk menutup akses gerakan separatis di Aceh (GAM) dengan mencegah terjadinya penyelundupan senjata ke Aceh.



### C. Pertemuan ASEAN+3 dan Pertemuan ASEAN-PMC

Pertemuan ASEAN+3 yang berlangsung di Phnom Penh tanggal 17 Juni 2003 dan dihadiri oleh Menlu-Menlu ASEAN dan Menlu Cina Li Zhaoxing, Menlu Jepang Yoriko Kawaguchi dan Menlu Korea Selatan Yoon Young-kwan tidak berjalan efektif. Selain tidak membahas masalah strategis seperti misalnya peningkatan kerja sama ekonomi ASEAN+3, pertemuan itu tidak menghasilkan sebuah komunikasi penting.

Demikian juga halnya dengan Pertemuan ASEAN-PMC yang dihadiri oleh 10 negara ASEAN dan 10 negara mitra dialog, yaitu Amerika Serikat, Rusia, Cina, Jepang, Kanada, Australia, Selandia Baru, Uni Eropa, Korea Selatan dan India. Pertemuan yang berlangsung di Phnom Penh tanggal 19 Juni 2003 yang dimaksudkan untuk membicarakan masalah politik dan ekonomi baik di tingkat bilateral, regional maupun internasional tidak menghasilkan sebuah deklarasi bersama. Pertemuan ASEAN-PMC didominasi persoalan politik yang terjadi di Myanmar menyangkut masalah upaya pembebasan tokoh pro-demokrasi Aung San Suu Kyi.

### V. PERTEMUAN MENTERI TENAGA KERJA ASEAN

Pertemuan Menteri Tenaga Kerja ASEAN (*ASEAN Labour Ministers Meeting-ALMM*) ke-17 berlangsung di Mataram, Nusa Tenggara Barat 8-9 Mei 2003 untuk membicarakan masalah dampak penyebaran virus SARS, perluasan kesempatan kerja dan peningkatan sumber daya manusia dan kesehatan. Hadir dalam pertemuan itu Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Jacob Nuwa Wea, Menaker Filipina Patricia St. Thomas, Deputy Menteri Dalam Negeri Brunei Darussalam Dato Haji

Adanan Haji Mohd Yusof, Sekretaris Menteri Sosial Tenaga Kerja Kamboja Nim Toth, Menteri Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Sosial Vietnam Somphanh Phengkammmy, Deputy Menteri Sumber Daya Manusia Malaysia Abdul Latif Ahmad, Menteri Tenaga Kerja Myanmar U Tin Winn. Hadir pula delegasi dari mitra dialog Wakil Menteri dan Jaminan Sosial Cina Wang Dongjin, Wakil Menteri Kesehatan, Perburuhan dan Kesejahteraan Jepang Yataro Sawad dan Wakil Menteri Republik Korea Selatan Park Kilsung serta Sekjen ASEAN Ong Keng Yong.

Deklarasi bersama Para Menteri Tenaga Kerja ASEAN mengatakan antara lain (*Kompas*, 10 Mei 2003):

1. ASEAN memiliki kesempatan belajar dari pengalaman ketiga negara mitra, Cina, Jepang dan Korea Selatan mengenai dampak globalisasi dan ketenagakerjaan serta kesempatan kerja.
2. Untuk melaksanakan liberalisasi pasar kerja diperlukan penyesuaian peraturan di masing-masing negara. Selain itu harus dilakukan standarisasi keterampilan kerja karena setiap negara memiliki peraturan tersendiri tentang tenaga kerja asing.
3. ALMM sepakat untuk mengadakan pertemuan tentang dampak SARS terhadap sektor ketenagakerjaan di Filipina pada 2003.
4. Memutuskan pertemuan ALMM ke-18 diadakan di Brunei Darussalam pada 2004.

Sekjen ASEAN Ong Keng Yong, mengatakan dalam pertemuan itu bahwa dalam liberalisasi pasar tenaga profesional tidak menjadi masalah. Namun demikian akan menjadi sulit bagi tenaga kerja yang tidak profesional karena kemampuannya sangat terbatas sehingga seringkali tidak sesuai dengan per-



mintaan standar atau prosedur internasional. Sedangkan Deputy Menteri Sumber Daya Manusia Malaysia Abdul Latif Ahmad mengatakan bahwa tidak mudah bagi ASEAN untuk menerapkan liberalisasi pasar tenaga kerja seperti di Uni Eropa. Alasannya, ada perbedaan yang tajam tentang pendidikan dan kemampuan tenaga kerja dari masing-masing negara ASEAN. Dalam hal ini Malaysia setuju dengan liberalisasi pasar kerja, asal mengacu dan memiliki standar keterampilan yang diakui oleh semua negara ASEAN dan untuk negara penyedia jasa dan penerima tenaga kerja harus membahas secara bersama-sama dalam menyamakan persepsi.

Menaker Filipina Patricia St. Thomas, mengatakan bahwa paling tidak membutuhkan waktu sekitar 5-7 tahun untuk penerapan standar kompetensi bersama di negara-negara ASEAN guna memudahkan pergerakan tenaga kerja di luar ASEAN. Selain itu, dengan adanya standarisasi kompetensi, maka masing-masing pihak tidak perlu meragukan mutu tenaga kerja yang telah mendapatkan sertifikasi berstandar ASEAN. Berkaitan dengan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA), tenaga kerja Filipina, terutama di sektor formal siap untuk berkompetisi (*Kompas*, 10-5-2003).

## VI. PERTEMUAN KHUSUS ASEAN DAN ASEAN-CINA TENTANG SARS

Pertemuan khusus tingkat kepala negara ASEAN dan ASEAN-Cina tentang SARS, yang berlangsung di Bangkok, Thailand 29 April 2003 sepakat untuk melakukan kerja sama penanggulangan dampak negatif penyebaran wabah sindrom pernafasan sangat akut (SARS) yang akhir-akhir ini melanda sebagian kawasan Asia Timur (Cina, Hongkong, Taiwan) dan Asia Tenggara (Si-

ngapura, Vietnam, Thailand, Malaysia dan Filipina). Hadir dalam pertemuan itu, Presiden RI Megawati Soekarnoputri, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Singapura Goh Chok Tong, Wakil PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, PM Thailand Thaksin Sinawatra, Sultan Brunei Darussalam Hasanah Bolkiah, PM Kamboja Hun Sen, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounnhang Vorachith, PM Myanmar Than Shwe dan PM Cina Wen Jiabao.

Karena SARS dianggap telah menghancurkan pilar-pilar sosial dan ekonomi regional, yang telah menelan korban tewas sedikitnya 354 di seluruh dunia, sebagian besar di Cina dan Hongkong, maka "perang bersama melawan SARS" dijadikan agenda utama pertemuan. Pertemuan ini merupakan lanjutan dari pertemuan Menteri Kesehatan ASEAN, Cina, Jepang, Korea Selatan (ASEAN+3) di Kuala Lumpur 25 April 2003 yang menghasilkan kesepakatan untuk memperkuat pertahanan wilayah dengan melakukan upaya kontrol dan pengawasan secara nasional di setiap perbatasan guna mencegah penyebaran wabah SARS.

Deklarasi bersama para pemimpin ASEAN-Cina menyatakan bahwa segera mengambil langkah-langkah yang menyangkut imigrasi dan kontrol bea cukai untuk mencegah penyebaran SARS. Langkah itu antara lain berupa skrining sebelum keberangkatan dan saat kedatangan serta manajemen penerbangan yang lebih baik. Selain itu, ASEAN-Cina akan melakukan program pelatihan dan penelitian bersama mengenai SARS, dan bersama-sama mensponsori sebuah seminar internasional tingkat tinggi di Cina mengenai kontrol dan pengobatan penyakit SARS.

Dalam deklarasi bersama secara terpisah, para pemimpin ASEAN menyepakati 20 langkah untuk menga-



tasi SARS, termasuk membentuk sebuah jaringan informasi untuk mengatasi SARS dan melakukan kerja sama secara aktif untuk mengurangi dampak negatif dari penyebaran SARS di kawasan Asia Tenggara. Selain itu, mendesak komunitas internasional untuk membantu upaya ASEAN di dalam mengurangi dampak SARS tersebut. Para pemimpin ASEAN meminta Badan Kesehatan Dunia (WHO) untuk mengagendakan pembicaraan tentang SARS pada pertemuan puncak Mei 2003. Dalam menyikapi masalah SARS ini, ASEAN tetap membuka perbatasan dan perekonomian mereka dalam upaya mempertahankan industri pariwisata agar tetap hidup (*Kompas Cyber Media*, 30-4-2003).

Apa pun kendala ASEAN dan Cina dalam menangani isu SARS, dampak penyebarannya seharusnya memicu negara-negara itu untuk memberi perhatian lebih khusus terhadap isu SARS. Tanpa pendekatan regional yang terkoordinasi, upaya masing-masing negara di kawasan untuk mengontrol keberadaan dan penyebaran SARS akan sulit dijalankan. Kredibilitas ASEAN dan Cina di mata internasional dalam menangani isu SARS akan meningkat jika ia mampu melaksanakan komitmen dan kebijakan regionalnya yang strategis dan realistis.

Ada beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan panduan ASEAN dan Cina dalam menanggulangi SARS adalah:

1. Mengembangkan diplomasi yang berorientasi pada pengembangan tata regional dan didasarkan atas konsensus yang luas di antara anggota ASEAN dan Cina mengenai isu SARS dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MOU) yang lebih mengikat.

2. Membuat koordinasi antar instansi kesehatan di ASEAN dan Cina yang terkait, menjadi lebih transparan guna mencegah kesimpangsiuran dalam memberikan informasi tentang SARS.
3. Kerja sama dan komitmen politik untuk memberantas SARS hendaknya tidak sampai pada istilah *detailed legal agreement*.
4. Mengadopsi rencana untuk membuat hukum masing-masing negara yang menyangkut masalah wabah penyakit menjadi lebih mirip di antara negara-negara ASEAN dan Cina.
5. Menegaskan komitmen negara ASEAN dan Cina dalam mencegah penularan wabah SARS dengan memperkuat pertahanan wilayah masing-masing, dan sebagainya.

Selain itu, aksi regional – jika didukung oleh *civil society*, diimplementasikan oleh pemerintah dan mendapat dukungan dari negara-negara di luar kawasan – akan menjadi pilar strategi yang efektif untuk membangun semacam norma-norma pencegahan dan peraturan tentang pemberantasan SARS. Tanpa pendekatan regional yang terkoordinasi, upaya masing-masing negara di kawasan untuk mengontrol keberadaan SARS akan sulit teratasi. Oleh karena itu, pertemuan ASEAN-Cina hendaknya menjadi sarana untuk mengembangkan perangkat-perangkat dan aturan-aturan kelembagaan yang tepat di antara negara-negara itu agar dapat mengantisipasi berkembangnya isu SARS di masa mendatang.

## VII. PERTEMUAN INFORMAL MENTERI PARIWISATA ASEAN+3

Pertemuan informal lima Menteri Pariwisata dan utusan Menteri Pariwisata negara anggota ASEAN+3 (Cina, Jepang dan Korea Selatan), delegasi Se-



kretariat ASEAN dan sektor swasta ASEANTA di Jimbaran, Bali, 15 Maret 2003 untuk membicarakan masalah pemulihan dan penanganan pasca tragedi Bali, Oktober 2002, sepakat bahwa keamanan merupakan hal yang penting untuk mendukung program promosi Kampanye Kunjungan ASEAN (*Visit ASEAN Campaign/VAC*) dan menjadikan ASEAN sebagai daerah tujuan wisata bersama. Sebagai bentuk solidaritas antarnegara anggota ASEAN, maka para Menteri Pariwisata ASEAN sepakat untuk mengintensifkan perjalanan wisata di kawasan ASEAN dan membangun kepercayaan wisatawan dari ataupun ke ASEAN dengan melakukan kerja sama antaraparat penegak hukum dengan menjamin rasa aman wisatawan. Selain itu, ASEAN+3 sepakat untuk meningkatkan pertukaran informasi yang akurat guna mendukung rasa aman dan kenyamanan wisatawan di kawasan dan melanjutkan sejumlah program promosi bersama pemerintah dan sektor swasta, antara lain penyelenggaraan paket ASEAN Air Pass, ASEAN Hotel Pass dan Visa Great Breaks 2003 (*Kompas*, 16-3-2003).

## VIII. HUBUNGAN ASEAN-UNI EROPA

Pertemuan Para Menteri ASEAN-Uni Eropa (AEMM) ke-14 berlangsung di Brussel tanggal 27-28 Januari 2003 untuk membicarakan masalah-masalah politik, ekonomi, keamanan dan masalah terorisme. Hadir dalam pertemuan tersebut seluruh menteri luar negeri ASEAN dan menteri luar negeri Uni Eropa. Pertemuan tersebut telah menghasilkan Deklarasi Bersama ASEAN-Uni Eropa sebagai kerangka kerja sama untuk memperkuat hubungan kedua organisasi regional di masa mendatang. Selain itu, kedua pihak sepakat meninjau kembali hubungan yang selama ini kurang terjalin baik,

terutama dalam hubungan ekonomi. Selain itu, pihak UE berusaha menyamakan pandangan dalam menghadapi krisis Irak. Dalam hal ini, UE mendesak perlunya Irak bekerja sama dengan PBB dan meminta semua pihak memberi kesempatan kepada Tim Pemeriksaan Senjata PBB untuk menuntaskan tugasnya.

Deklarasi bersama ASEAN-Uni Eropa antara lain:

1. Sepakat saling mempertahankan komitmen mereka dalam menjaga perdamaian. Uni Eropa secara khusus menyambut baik upaya ASEAN dalam menjamin perdamaian dan keamanan, memperdalam integrasi dan kerja sama ekonomi, memberantas terorisme dan kejahatan transnasional, serta memperkuat hubungan ekonomi dengan mitra dialog ASEAN.
2. Secara khusus ASEAN-Uni Eropa mengulang kembali dukungan mereka kepada persatuan dan integritas teritorial Indonesia.
3. Pentingnya kedekatan hubungan ASEAN-Uni Eropa untuk memperdalam dialog agar menjadi *building block* yang strategis. Untuk itu kedua pihak sepakat meningkatkan kerja sama pada tingkat bilateral, sub-regional, regional dan multilateral.
4. ASEAN-Uni Eropa sepakat meningkatkan kerja sama dalam menjaga perdamaian dan stabilitas dunia. Untuk itu, kedua pihak menekankan pentingnya meningkatkan kerja sama dalam mencapai keamanan regional melalui jalur bilateral maupun multilateral, termasuk melalui Forum Regional ASEAN (ARF).
5. ASEAN-Uni Eropa mendukung proses integrasi ekonomi di kalangan ASEAN sehingga dapat mendorong kerja sama ASEAN-Uni Eropa



di bidang ekonomi dan pembangunan, termasuk informasi.

6. ASEAN menyambut baik misi UE untuk mengunjungi beberapa negara anggota ASEAN untuk mengidentifikasi peluang kerja sama kedua pihak yang lebih kongkret, terutama di bidang perdagangan..
7. UE menyambut baik upaya ASEAN dalam menjamin perdamaian dan keamanan, memperdalam integrasi dan kerja sama ekonomi, memberantas terorisme dan kejahatan transnasional, serta memperkuat hubungan ekonomi dengan mitra dialog.
8. Memperkuat kerja sama dalam memberantas terorisme internasional di dalam kerangka PBB. Karena itu mereka mengadopsi Deklarasi Bersama ASEAN dalam memerangi terorisme.
9. ASEAN-Uni Eropa memprihatinkan keputusan Korea Utara mengundurkan diri dari Traktat Perjanjian Non-Proliferasi Nuklir (NPT) dan menghentikan kerja sama dengan Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA).
10. ASEAN-Uni Eropa menegaskan perlunya Irak bekerja sama dengan PBB sesuai dengan resolusi DK- PBB tentang proses pelaksanaan perlucutan senjata oleh PBB.
11. ASEAN-Uni Eropa menegaskan kembali dukungan bagi persatuan dan integritas teritorial Indonesia.
12. ASEAN-Uni Eropa menyambut baik upaya Indonesia dalam mengatasi konflik internal melalui dialog dan negosiasi. Karena itu mereka menyambut baik penandatanganan Persetujuan Penghentian Permusuhan RI-GAM.
13. Pertemuan ASEAN-Uni Eropa menghasilkan saling pengertian tentang Indonesia, terutama yang menyangkut tentang keberhasilan pemerin-

tah Indonesia mengungkap kasus bom Bali, Oktober 2002. Untuk itu, Uni Eropa menyusun serangkaian rencana kunjungan ke Indonesia dan membantu Indonesia di bidang kesehatan serta akan menghibahkan kapal medis untuk pelayanan kesehatan antarpulau. (*Kompas*, 29-1-2003).

## IX. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN ASEM

Pertemuan Menteri Keuangan ASEM ke-5 berlangsung di Nusa Dua, Bali 5-6 Juli 2003 antara lain membicarakan perkembangan ekonomi dunia dan dampaknya terhadap Asia dan Eropa, peningkatan kerja sama dan pembangunan antara Asia dan Eropa, pengembangan kerja sama keuangan inter-regional, termasuk pengembangan pasar obligasi Asia serta pemberantasan pendanaan terorisme dan pencucian uang. Hadir dalam pertemuan itu 31 delegasi dari negara Asia dan Eropa yang dipimpin para menteri keuangan atau wakilnya. Sejumlah wakil lembaga internasional juga hadir, di antaranya Bank Dunia, ADB, Dana Moneter Internasional, Bank Sentral Eropa dan Komisi Eropa.

Dalam pidato pembukaan pertemuan Menteri Keuangan ASEM yang dibacakan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Presiden RI Megawati Soekarnoputri mengatakan bahwa dalam rangka meningkatkan iklim investasi, pemerintah RI mencanangkan tahun 2003 sebagai tahun investasi, dengan membenahi ketentuan prosedur dan perangkat investasi di Indonesia. Upaya pemerintah RI dalam mencanangkan kerja sama keuangan antara Asia dan Eropa dituangkan dalam Prakarsa Bali (*Bali Initiative*) guna mengantisipasi tersedianya sumber daya manusia



yang siap bilamana terjadi krisis ekonomi seperti yang terjadi pada Juli 1997.

Di samping itu Prakarsa Bali akan mengupayakan pertukaran staf di sektor keuangan, terutama lembaga keuangan pemerintah, melalui kerja sama untuk pertumbuhan dan pengembangan. Untuk itu Presiden Megawati mengharapkan dukungan sejumlah delegasi ASEM untuk mewujudkan Prakarsa Bali. Penciptaan pasar obligasi yang efisien juga harus dibangun guna menjaga stabilitas makro ekonomi, penciptaan pasar obligasi pemerintah yang sehat, melanjutkan restrukturisasi perbankan, memperkuat peraturan pasar obligasi, dan memperhitungkan pajak obligasi (*Kompas*, 6-7-2003).

Menteri Koordinator Bidang Per-ekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, mengatakan dalam jumpa pers seusai membuka pertemuan menteri keuangan ASEM sebagai berikut (*Kompas*, 6-7-2003):

1. Sekitar 70 persen pembiayaan defisit APBN tahun 2004 dipastikan bakal tertutupi dari komitmen pinjaman yang akan diberikan tiga kreditor utama Indonesia, yaitu Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan Pemerintah Jepang.
2. Defisit anggaran dalam RAPBN 2004 diperkirakan sudah bisa turun menjadi satu persen dari PDB. Adapun defisit anggaran dalam APBN 2003 ditetapkan sebesar 1,8 persen PDB. Persentase itu ekuivalen dengan Rp. 34,4 trilyun.
3. Untuk menutup defisit itu, pemerintah membiayai dengan cara melakukan privatisasi BUMN, penjualan aset yang dikelola BPPN, penerbitan obligasi, dan pinjaman dari CGI yang terdiri atas sejumlah negara dan lembaga keuangan internasional. Tahun 2003 ini, Indonesia mendapat pinjaman lunak dari CGI senilai 3,4 milyar dollar AS.

4. Untuk anggaran 2004, pembiayaan defisit anggaran, selain ditutup dari cara tersebut juga ditambah dengan cara penerbitan obligasi internasional, penggunaan Rekening Dana Investasi (RDI) yang tercatat sebesar Rp. 23 trilyun per Juni 2003.

Menteri Keuangan RI Boediono mengatakan bahwa (*Sinar Harapan*, 7-7-2003):

1. Indonesia akan memanfaatkan kembali dana dari ASEM Trust Fund kedua untuk digunakan pada berbagai program seperti peningkatan sumber daya manusia dan penelitian masalah keuangan.
2. Pada ASEM Trust Fund pertama yang berhasil dihimpun dana sekitar US\$30 juta sampai US\$40 juta, Indonesia mendapat sekitar US\$7,5 juta.
3. ASEM Trust Fund merupakan dana yang dihimpun dari sejumlah negara anggota ASEM dan digunakan untuk kepentingan anggaran negara yang mengalami krisis. Pada ASEM Trust Fund pertama, selain Indonesia negara yang mendapat bantuan pendanaan adalah Thailand, Filipina dan Cina.

#### A. HASIL-HASIL PERTEMUAN MENKEU ASEM

Hasil-hasil pertemuan Menkeu ASEM ke-5 yang dibacakan oleh Menkeu Boediono antara lain (*Kompas*, 7-7-2003):

1. Mendukung gagasan pemerintah RI untuk meningkatkan kerja sama guna mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di antara negara-negara anggota ASEM melalui Prakarsa Bali (*Bali Initiative*). Untuk itu Menkeu ASEM mendukung digunakannya ASEM Trust Fund kedua dan *European Financial Expertise Network* (EFEX) sebagai sarana pendukungnya.



2. Berkomitmen untuk menjaga dan memelihara momentum bersama atas meningkatnya pertumbuhan ekonomi dunia yang sekarang ini sedang terjadi.
3. Sepakat untuk mempertegas komitmen mereka pada usaha global guna mempercepat pembangunan, di antaranya mengurangi kemiskinan dan mencapai target *Millenium Development Goal* (MDG) yang pernah diputuskan dalam pertemuan di Monterrey, Doha, Qatar dan Johannesburg.
4. Menegaskan untuk menolak pencucian uang dan pemberantasan pendanaan terorisme.
5. Para Menkeu ASEM menyambut baik perkembangan laporan dari masing-masing negara mengenai penguatan kerangka pencegahan krisis melalui *ASEM Trust Fund* dan rencana penyelenggaraan pertemuan *ASEM Public Debt Management*, Oktober 2003 mendatang di Bali.
6. Pertemuan Menkeu ASEM ke-6 akan dilaksanakan di Belanda pada 2004 dan didahului pertemuan tingkat deputi Menkeu ASEM di Irlandia pada 2004.
7. Hasil pertemuan Menkeu ASEM ke-5 dan ke-6 akan menjadi masukan dalam pertemuan tingkat kepala negara anggota ASEM di Hanoi, Vietnam pada 2004.

#### B. *ASEM Trust Fund*

*ASEM Trust Fund* merupakan dana cadangan dan berbentuk hibah yang disiapkan oleh negara-negara ASEM untuk dapat digunakan oleh negara-negara Asia yang pernah mengalami krisis keuangan, seperti Indonesia, Thailand, Filipina dan Cina. Adapun negara-negara penyeter dana di *ASEM Trust Fund* adalah negara-negara Eropa Barat, seperti Inggris, Belanda dan Pran-

cis yang dikelola oleh Bank Dunia selaku administrator. *ASEM Trust Fund I* disiapkan setelah terjadinya krisis keuangan di sejumlah negara Asia dan dananya sudah digunakan. Sedangkan pada KTT ASEM ke-4 di Copenhagen, Denmark, September 2002, *ASEM Trust Fund II* telah diputuskan untuk dapat digunakan kembali.

Direktur Pendanaan Multilateral Bapenas Sjahrial Loetan mengatakan di Jakarta bahwa (*Kompas*, 10-7-2003):

1. Sisa dana hibah dari ASEM tahap II sebesar US\$4,2 juta harus dihabiskan paling lambat Agustus 2005 dan digunakan secara optimal untuk penciptaan iklim berusaha yang sehat dan mengentaskan kemiskinan di Indonesia.
2. Pembentukan dana *ASEM Trust Fund* tahap II diputuskan dalam pertemuan tingkat Menteri Keuangan ASEM di Copenhagen, Denmark Juli 2002.
3. Para delegasi Menkeu ASEM yang telah mengadakan pertemuan di Nusa Dua, Bali 5-6 Juli 2003 lalu menyambut baik laporan tujuh negara, yaitu Indonesia, Thailand, Filipina, Cina, Malaysia, Vietnam, dan Korea Selatan, mengenai perkembangan penggunaan dana *ASEM Trust Fund* dalam rangka pencegahan krisis.
4. Bank Dunia sudah menerima sembilan proposal senilai US\$3,29 juta yang diajukan oleh pemerintah RI dan sudah ditindaklanjuti.

#### X. PERTEMUAN MENTERI LUAR NEGERI ASEM

Pertemuan Para Menlu ASEM ke-5 berlangsung di Nusa Dua, Bali 23-24 Juli 2003 antara lain membicarakan tentang upaya mengembalikan percaturan internasional melalui sistem multilateral, perkembangan politik di Myanmar, situasi di Semenanjung



Korea, proses perdamaian Timur Tengah, dan masalah wabah sindrom pernafasan akut parah SARS. Hadir dalam pertemuan itu tujuh Menlu ASEAN dari Indonesia, Malaysia, Thailand, Singapura, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam; tiga Menlu dari Asia, yaitu Cina, Korea Selatan, dan Jepang; serta 15 Menlu Uni Eropa, yaitu Italia, Jerman, Irlandia, Belanda, Inggris, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Perancis, Yunani, Luxemburg, Portugal, Spanyol, dan Swedia.

Presiden Megawati Soekarnoputri mengatakan dalam pembukaan itu bahwa:

1. Pentingnya semua pihak memelihara kemauan untuk saling memahami, tidak memaksakan kehendak, dan saling menghormati, jujur, tulus dan ikhlas dalam menerima serta menghormati perbedaan. Sikap-sikap semacam itu sangat dibutuhkan untuk memperkuat kemitraan dan semangat kerja sama bagi bangsa-bangsa kedua kawasan yang memiliki kultur berbeda.
2. Penekanan pada butir satu di atas tersebut dimaksudkan karena kerja sama berlangsung di antara negara-negara yang berbeda kultur, tingkat sosial ekonomi, dan perbedaan di banyak bidang (*Kompas*, 25-7-2003).

Pernyataan Ketua (*Chairman Statement*) Menlu ASEM antara lain menyatakan sebagai berikut (*Kompas*, 25-7-2003):

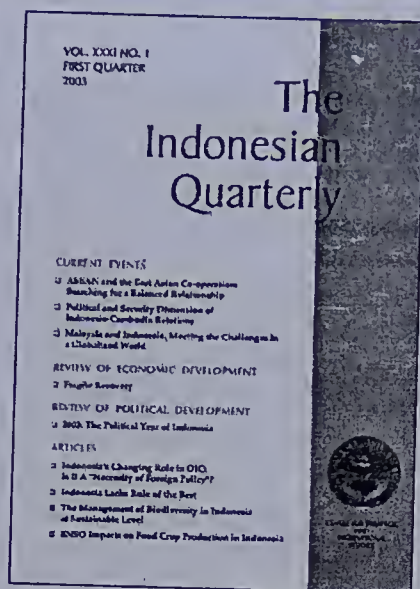
1. Menegaskan kembali komitmen mereka untuk menggunakan pendekatan multilateral dalam tatanan hubungan internasional dan sepenuhnya mematuhi hukum internasional, termasuk Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pentingnya PBB tetap memiliki peran sentral dan vital dalam upaya memelihara perdamaian dan keamanan serta memperkuat kerja sama internasional.
2. Komitmen tersebut dimaksudkan untuk memahami perkembangan baru dunia internasional, termasuk isu Myanmar, perencanaan Irak pasca perang, proses perdamaian Timur Tengah, situasi Semenanjung Korea, anti-terorisme, perkembangan baru di Eropa dan Asia dan tentang SARS.
3. Mendukung peran PBB dalam rekonstruksi dan pembangunan di Irak dan penegakan hukum di Irak berdasarkan aspirasi rakyat Irak.
4. Kontribusi dan keterlibatan komunitas internasional, dalam proses pembangunan kembali di Irak merupakan perkembangan yang berarti.
5. Menyambut baik proses perdamaian di Timur Tengah.
6. Mendesak Korea Utara bersedia bekerja sama dengan Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA) dan bersedia meninjau kembali keputusan mereka tentang pengunduran diri dari Traktat Nonproliferasi Nuklir (NPT).
7. Mengeluarkan deklarasi politik tentang senjata pemusnah massal.
8. Menyambut baik upaya peningkatan kerja sama di bidang terorisme dalam kerangka kerja sama ASEM, ASEAN dan ARF, termasuk pembentukan Pusat Kontra-Terorisme ASEAN (SEARCCT) di Kuala Lumpur, Malaysia.
9. Pembahasan status keanggotaan ASEM bagi ~~tiga anggota ASEAN~~ lain, yaitu Kamboja, Laos dan Myanmar akan diserahkan pada pertemuan pemimpin ASEM.
10. Sepakat mendesak junta militer Myanmar membebaskan tokoh pro-demokrasi Aung San Suu Kyi dan pendukungnya serta menjamin kebebasan berpolitik bagi seluruh rakyat Myanmar.



## PARA PENULIS

- **Faustinus Andrea.**  
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **Gregorius Sahdan.**  
Staf Pengajar pada Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta; Direktur Kajian Politik dan Pembangunan Kawasan pada Center for Humanity and Civilization (CHOICES), Yogyakarta.
- **Ignas Kleden.**  
Direktur Center for East Indonesian Affairs (CEIA), Jakarta.
- **Leo Agustino.**  
Staf Pengajar pada Fakultas ISIP, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.
- **M. Djadijono.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- **Miranda Goeltom.**  
Staf Pengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI), Jakarta.
- **Prijono Tjiptoherijanto.**  
Guru Besar Tetap pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI), Jakarta; Sekretaris Wakil Presiden RI.
- **Riwanto Tirtosudarmo.**  
Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta.





# The Indonesian Quarterly

*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)

ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

## Contents of 2003 Issues

**VOL. XXXI, NO. 2/2003**

### Current Events

- *Regional Perspective on Asia Pacific Security: A Southeast Asian View*, by Jusuf Wanandi
- *RI's Foreign Policy Outlook After the 2004 Election*, by Bantarto Bandoro

### Review of Political Development

- *Political Heating Up Approaching the 2004 Election*, by Staff, Department of Politics and Social Change, CSIS

### Review of Economic Development

- *Unstable Recovery Continued*, by Staff, Department of Economics, CSIS

### Articles

#### Crisis, Economic Adjustment and Reforms in Indonesia, 1997-2002

- *Indonesia's Economic Crisis: Macroeconomic Adjustments*, by Tubagus Feridhanusetyawan
- *IMF and the Political Economy of Indonesia's Economic Recovery*, by Hadi Soesastro
- *Real Sector in Indonesia: Crisis-Related and Longer-Term Issues*, by Haryo Aswicahyono and Imelda Maidir
- *The Indonesian Banking Sector: 5 Years in Crisis?*, by Titik Anas, Nancy K. Suhut and Puspa Delima Amri
- *Social Implications of the Indonesian Economic Crisis*, by Ari A. Perdana and Arya B. Gaduh
- *Does Decentralization Accelerate Recovery? - An Economic Perspective*, by Yose Rizal Damuri and Puspa Delima Amri

**VOL. XXXI, NO. 1/2003**

### Current Events

- *ASEAN and the East Asian Co-operation: Searching for a Balanced Relationship*, by Landry Haryo Subianto
- *Political and Security Dimension of Indonesia-Cambodia Relations*, by C.P.F. Luhulima
- *Malaysia and Indonesia: Meeting the Challenges in a Globalized World*, by Dato' Seri Rafidah Aziz

### Review of Economic Development

- *Fragile Recovery*, by Staff, Department of Economics, CSIS

### Review of Political Development

- *2003: The Political Year of Indonesia*, by Staff, Department of Politics and Social Change, CSIS

### Articles

- *Indonesia's Changing Role in OIC: Is It A "Necessity of Foreign Policy"?*, by Anak Agung Banyu Perwita
- *Indonesia Lacks Rule of the Best*, by Tan Chee Leng
- *The Management of Biodiversity in Indonesia at Sustainable Level*, by Budy P. Resosudarmo & Nina I.L. Subiman
- *ENSO Impacts on Food Crop Production in Indonesia*, by Shigeki Yokoyama